

## BIJVOEGSEL

### Schriftelijke antwoorden van de minister en de staatssecretaris van Financiën op vragen, gesteld in de eerste termijn van de algemene financiële beschouwingen en de behandeling van een aantal belastingwetten

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
De geachte afgevaardigde merkt op dat gemeenten meer zouden moeten doen aan kwijschelding van lokale lasten.

Lokale overheden hebben met ingang van 1 januari 1995 reeds de mogelijkheid om bij de kwijschelding van gemeentelijke belastingen ruimer te zijn dan de rijksoverheid. Aan die mogelijkheid kan per gemeente invulling worden gegeven. Met ingang van 1 januari 1997 wordt deze mogelijkheid verder verruimd. Gemeenten hebben daarmee een instrument om rekening te houden met de verschillen in lokale lasten.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
De derde fase van de EMU en de introductie van de euro gaat DNB enkele honderden miljoen aan winst kosten. De Bundesbank gaat er waarschijnlijk nog veel meer op achteruit, terwijl de Banque de France op hogere opbrengsten kan rekenen. Hoe kan dat en is er niet een andere verdeelsleutel mogelijk?

De mogelijke winstachteruitgang van de Bundesbank en de Nederlandsche Bank komt voort uit herverdeling van de seigniorage-inkomsten. Dit zijn inkomsten die ontstaan bij de uitgifte van bankbiljetten, waarbij activa worden verworven waarop een (beleggings)rendement wordt behaald. De seigniorage-inkomsten zullen voor DNB als onderdeel van het ESCB lager zijn. De reden voor het kleinere aandeel in het totaal van de seigniorage-inkomsten voor een aantal centrale banken, is gelegen in het verschil tussen het aandeel van de Bank in de totale Europese bankbiljetten-circulatie, en het aandeel van de ESCB-opbrengsten dat DNB zal ontvangen conform de in de ESCB-statuten vastgelegde verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de bevolkingsomvang

en het bruto binnenlands produkt. Vooral Duitsland heeft echter een relatief grote bankbiljettenomloop, gegeven het grote aantal Dmarken dat in Oost-Europa circuleert. Of dit zogenaamde sleutelnadeel werkelijk optreedt, hangt sterk van de samenstelling van de kopgroep af, alsmede van ontwikkelingen op betalingsverkeergebied die de komende jaren ingrijpend zullen zijn. Als de relatieve inkomensposities van de nationale centrale banken bij het begin van de derde fase sterk wijzigen, voorzien de bij het Verdrag van Maastricht behorende ESCB-statuten overigens in een overgangstermijn. De monetaire inkomsten kunnen voor maximaal 5 jaar door de Europese Centrale Bank via een aangepaste sleutel worden verdeeld. De huidige gunstige positie kan overigens voor de desbetreffende lidstaten beschouwd worden als een bijzondere situatie, die komt te vervallen als de derde fase van de EMU van start gaat. Alle deelnemende lidstaten garanderen dan gezamenlijk de stabiliteit van de euro, waarmee alle centrale banken in gelijke mate recht hebben op de daarbij behorende opbrengsten.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
Klopt het dat Financiën maar 1 miljoen heeft uitgetrokken voor eurovoorlichting?

In oktober is de voorlichting over de introductie van de euro van start gegaan. Deze concentreert zich op een zo soepel mogelijke invoering van de euro. De voorlichting sterkt zich uit tot het jaar 2002 en vindt plaats onder auspiciën van het Nationale Forum voor de Introductie van de euro. In dit forum werkt de overheid samen met veel maatschappelijke organisaties, zoals de werkgevers, werknemers, consumenten en banken. Het Ministerie van Financiën is verant-

woordelijk voor de financiering en coördinatie van de voorlichting. In bijlage 8 van de begroting IX-B (1997) is onder meer uiteengezet dat er geen actieve, massamediale publieksvoorlichting zal plaatsvinden tot het moment dat de EMU van start gaat en dat Nederland daarvan deel gaat uitmaken.

Het Nationaal Forum fungeert inmiddels als afzender van verschillende middelen met instrumentele informatie die via reeds bestaande kanalen worden verspreid. In de eerste helft van 1997 wordt het publiek via advertentie in dag-, week- en maandbladen geattendeerd op de reeds bestaande voorlichtingsmaterialen van de euro. Tevens krijgen het MKB en het onderwijs extra aandacht.

Het is dus niet juist dat Financiën maar 1 miljoen heeft uitgetrokken voor eurovoorlichting. In de aanloop naar een massamediale benadering kunnen hiervoor reeds in 1997 hogere bedragen worden uitgetrokken, afhankelijk van nadere besluitvorming in het Nationaal Forum en te financieren door interne herschikking binnen IX-B.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
Loopt in Nederland de inflatie op?

De inflatie, afgemeten aan de consumentenprijsindex, komt voor het hele jaar 1996 uit op 2%, wat circa ¼% lager is dan in de MEV-raming van het CPB van afgelopen september was voorzien. Voor 1997 zal volgens de MEV de inflatie aantrekken tot 2½%. Gegevens tot nu toe geven nog geen aanleiding om deze raming te herzien.

De inflatie in 1996 hangt voor een ½% samen met de regulerende energieheffing en andere consumptiegebonden indirecte belastingen. Dit verklaart een groot deel van de inflatieverschillen met bijvoorbeeld Duitsland.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
Wat is de raming voor de contractloonsstijging in 1997?

Het CPB raamt de contractloonsstijging voor de marktsector op 1½% voor 1996 en op 2½% voor 1997 (MEV 1997). De realisaties over 1996 tot nu toe duiden op een marginaal hogere uitkomst voor 1996. Het CPB heeft de raming voor 1997 op dit moment niet bijgesteld.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
Het aantal langdurig werklozen: hoe ontwikkelt dat zich? Wat te doen aan dergelijke structurele werkloosheid? Hoe ontwikkelt zich naar huidige inzichten het aantal personen in de WAO? En de Ziektewet?

Het aantal geregistreerde werklozen dat langer dan 1 jaar werkloos was bedroeg in september 1996 222 000 (51% van de totale werkloosheid). Dit betekende een afname ten opzichte van de 238 000 in september 1995 (53% van de totale werkloosheid). Dit geeft aan de huidige daling van de werkloosheid in belangrijke mate ten goede komt aan langdurig werklozen.

De ontwikkelingen lijken tevens aan te geven dat het huidige kabinetsbeleid gericht op de bestrijding van de langdurige werkloosheid zijn vruchten begint af te werpen. Dit beleid is – naast het voeren van een degelijk sociaal-economisch beleid, vergroting van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt, een grotere nadruk op activering van uitkeringsgerechtigden door de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid – gebaseerd op het goedkoper maken van arbeid, met name aan de onderkant van het loongebouw, door onder meer:

- het stimuleren van het invoeren van lagere loonschalen in cao's;
- tijdelijke dispensatie WML;
- het experiment Marktverruiming in de schoonmaakbranche;
- afdrachtkortingen lage lonen en langdurig werklozen.

Voor langdurig werklozen wordt getracht meer werk te scheppen door onder meer te experimenteren met het inzetten van uitkeringsgeld (Melkert 2). Tevens zal het kabinet in deze kabinetsperiode 40 000 reguliere banen in de toezicht en de zorgsector invullen.

Voor 1996 en 1997 heeft het kabinet respectievelijk een WAO-volume van 737 000 en 738 000 herleide uitkeringsjaren geraamd. De huidige ontwikkelingen geven geen aanleiding om deze raming bij te stellen.

Ten behoeve van monitoring van de ontwikkelingen van het aantal personen in de ziektewet is het CBS bezig een kwartaalsgewijze verzuimstatistiek op te zetten. In de MEV 1997 is aangegeven dat in 1996 en 1997 als saldo van de meegroei met de werkgelegenheid en het neerwaartseffect van de privatisering van de ziektewet, een beperkte

daling van het ziektewet-volume wordt voorzien.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
Wat is de kabinetsvisie op de sociale zekerheid, passen spaarelementen in de WW daarbij?

Het kabinet heeft zich met de Nota Werken aan Zekerheid bezonnen op de toekomst van het sociaal stelsel en in die nota bouwstenen aangedragen voor modernisering van het stelsel. Een van die bouwstenen betrof het eventueel inbouwen van opbouw- en spaarelementen in de WW. Het kabinet heeft op 14 november jongstleden met de Tweede Kamer-vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Financiën reeds overleg gevoerd over de eerdergenoemde nota waarbij met name de oudedagsvoorziening aan de orde is geweest. Op korte termijn is een tweede overleg gepland. Tevens ligt de nota op dit moment ter advisering bij de SER. Naar verwachting zal deze in de loop van 1997 advies uitbrengen.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
De heer Boorsma heeft zich afgevraagd of de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, mede als gevolg van de invoering van de nieuwe homogene groep internationale samenwerking een daling te zien geven en vraagt om een nadere uitleg op dit punt.

De omzetting van de systematiek van het Ontwikkelingsplafond van 1,5% NNI in een homogene groep internationale samenwerking (HGIS) per begrotingsjaar 1997 is een uitvloeisel van de herijking van het buitenlands beleid. Op een budgettair neutrale wijze heeft daarbij een herschikking van uitgaven en ontvangsten plaatsgevonden waarbij de met elkaar beleidsmatig samenhangende uitgaven op het terrein van internationale samenwerking in de HGIS zijn ondergebracht. Voor de omvang van HGIS is leidraad bij de begrotingsvoorbereiding een omvang van 1,1% van het saldo van uitgaven en ontvangsten. Met dit percentage is het totaal van HGIS derhalve, behoudens bijzondere omstandigheden, aan BNP-ontwikkelingen gekoppeld. Daarnaast geldt in de begroting 1997 en de meerjarenramingen een doelstelling voor ODA-uitgaven, grotendeels behorende tot de HGIS,

van 0,8% BNP. Deze doelstelling van 0,8% ODA ligt derhalve boven de in internationaal verband aanvaarde 0,7% BNP voor ODA.

Binnen het totaal van de uitgaven onder HGIS is in de begroting 1997 een extra prioriteit gegeven aan instrumenten die particuliere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden bevorderen. Dit geldt zowel voor het ODA-deel van de uitgaven onder HGIS als voor het non-ODA-deel. Voor een nadere beschouwing daarover mag ik verwijzen naar Annex 1, "Nota instrumenten voor bedrijfsleven en ontwikkeling; een voortgangsrapportage", in de Memorie van Toelichting bij de Buitenlandse Zaken-begroting 1997, pagina 151 e.v.

Omdat de systematiek van het OS-plafond budgettair neutraal is omgezet, zowel qua uitgavetotaal als qua indexatiemethodiek, is geen sprake van een verlaging van de uitgaven voor internationale samenwerking.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
Recent last ik dat de Staatssecretaris van Financiën de gemeenten heeft laten weten dat ze huishoudens die in schuldsituaties verkeren geen gemeentelijke belastingschuld bij voorrang mogen kwijtschelden. Waarom niet?

Het kabinetsbeleid gaat er van uit dat van geval tot geval moet worden beoordeeld of iemand voor kwijtschelding in aanmerking komt. Overigens is het kwijtscheldingsbeleid recentelijk verruimd zodat gemeenten meer mogelijkheden hebben om het kwijtscheldingsinstrument te benutten.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):  
Hoeveel is sinds 1990 vanuit de rijksbegroting en speciale fondsen uitgegeven aan infrastructuur en hoeveel zal de komende 2 jaar worden uitgegeven?

1. In 1990 bedroegen de investeringen van het Rijk (inclusief investeringen in rail-infrastructuur) 3,7 mld. (0,7% BBP).
2. In 1996 is dit bedrag opgelopen tot 5,4 mld. (0,8% BBP).
3. In totaal is door het Rijk in de jaren 1990 tot en met 1996 zo'n 30 mld. aan investeringen uitgegeven.
4. De komende twee jaar laten een verdere stijging van de investeringsuitgaven zien van 5,8 mld. in 1997 tot

zo'n 6 mld. in 1998. Overigens zit deze stijging – als althans alle wettelijke-planologische hobbels tijdig genomen kunnen worden – met name in de hoek van de rail-infrastructuur (Betuweroute en HSL-zuid).

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA): Is de HSL een nuttig megaproject? Is er een KB-analyse gemaakt voor de HSL en voor Randstadrail als alternatief investeringsproject?

Zonder in detail op het HSL-project in te gaan, kan worden opgemerkt dat:

1. De HSL van belang is voor de substitutie van vliegtuig naar trein (afspraken over maximum van 44 mln. passagiersbewegingen op Schiphol).
  2. De HSL van belang is om Nederland aan te sluiten op het Europese HSL-netwerk, waarop ook Parijs, Brussel en Londen zijn aangesloten.
  3. De HSL in de A1-variant (tunnel Groene Hart) aan het binnenlandse spoor een hart-op-hart-verbinding toevoegt tussen Amsterdam en Rotterdam, met goede exploitatiemogelijkheden en potentie om te kunnen concurreren met het autoverkeer.
- Door het NEI is ten tijde van PKB1 (1994) een KB-analyse uitgevoerd. Deze analyse is ten behoeve van PKB3 (1996) geactualiseerd. De baten en de kosten van het HSL-project van deze analyse zijn op dit moment aan elkaar gelijk.
- Voor het project Randstadrail (lightrail in de Zuidflank van de Randstad) heeft – voor zover bekend – nog geen integrale KB-analyse plaatsgevonden. Dit project bevindt zich nog in een verkennende fase.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA): Hoe zijn investeringen in infrastructuur gedekt?

De feiten op een rijtje:

1. De Investeringsimpuls waartoe door het vorige kabinet in 1993 is besloten ad 5 mld. wordt (inclusief de zogenoemde "doorloop na 1998" ad 1,5 mld. en inclusief geraamde prijsaanpassingen ad 700 mln.) volledig gedekt uit de opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnemingen (expliciet vermeld in Memorie van Toelichting bij FES-begroting voor 1997).

2. Daarnaast wordt ten laste van het FES uit de daarvoor bestemde aardgasbaten een bijdrage geleverd aan de Betuweroute en de HSL-zuid. Deze bijdragen zijn qua omvang niet groter dan de geraamde aardgasbaten.

3. Wat de Common Areabaten betreft, is inmiddels door de Arbiters een uitspraak gedaan over het "overbeleveringsverschil tussen NAM en BEB". Deze uitspraak heeft ertoe geleid dat voorlopig 2,75 mld. ten gunste van het FES is gebracht. Het kabinet heeft besloten dat van deze middelen 2 mld. wordt aangewend voor de verbetering van de bereikbaarheid (Nota Samen Werken aan Bereikbaarheid). 750 mln. is gereserveerd voor investeringen gericht op reductie van CO<sub>2</sub>.

4. Zoals uit de FES-begroting blijkt, is het FES-saldo in alle jaren positief. Dit positieve saldo wordt niet meegenomen bij de berekening van het beleidsrelevante FT (hoewel het daarvan een ontlasting zou betekenen!), omdat het kabinet wil voorkomen dat het versnellen van infrastructurele projecten of het anderszins interen op dit saldo, tot budgettaire problematiek zou leiden.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA): De voorgestelde fiscale tegemoetkoming voor R&D is niet voldoende. De R&D-uitgaven zijn in Nederland in 9 jaar gedaald met 22%, zo las ik ergens. Is het waar kijkend naar het belang van R&D, Nederland binnen de OESO is gezakt van de 3de naar de 11de plaats? En is het juist dat de uitgaven voor hoger onderwijs inmiddels ook beneden het OESO-gemiddelde liggen? En dat terwijl andere belangrijke landen juist sterk investeren in onderwijs.

De specifieke cijfers, waar de heer Boorsma over spreekt zijn mij niet bekend. In de Toets op het Concurrentievermogen is aangegeven dat de uitgaven per student voor het tertiaire onderwijs relatief hoog zijn. In zijn algemeenheid moeten internationale vergelijkingen op dit vlak echter met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Zoals al uiteen is gezet in de Toets op het Concurrentievermogen stemmen de OESO-cijfers niet altijd overeen met de cijfers uit nationale bronnen. Daardoor is het niet goed mogelijk gebleken om de aantrekkelijkheid van publieke R&D voor het bedrijfsleven en het buitenland eenduidig te

bepalen. Bovendien kunnen nationale cijfers vertekend worden door de specifieke sectorstructuur van een economie.

In het kader van de vervolgstudie Toets op het Concurrentievermogen is gevraagd aan het CBS de internationaal gehanteerde statistieken te reviseren. Deze vervolgstudie is in juli aan het parlement aangeboden. Conclusie uit dit onderzoek was dat Nederland voor het publieke deel van R&D Europees gezien heel behoorlijk scoort. De R&D-uitgaven van het Nederlandse bedrijfsleven zitten echter in de Europese achterhoede.

Belangrijk in het kabinetsbeleid is dan ook om het fundamentele en strategische onderzoek van universiteiten en van de overheid beter te verbinden met het bedrijfsleven. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld zoals de oprichting van een aantal interdisciplinaire onderzoekscholen en Innovatiecentra. In de kennisoverdracht tussen onderzoekinstellingen en het midden- en kleinbedrijf is een belangrijke rol weggelegd voor het netwerk van Innovatiecentra. Daarnaast dient ook het belang van een evenwichtig macro-economisch klimaat als een randvoorwaarde voor winstherstel en private investeringen in R&D niet te worden onderschat.

Vraag van de leden **Van den Berg** (SGP) en **Schuyer** (D66): Wat is de zienswijze van de minister van Financiën over de kosten van de euro, welke instrumenten heeft de regering teneinde te voorkomen dat banken de kosten doorberekenen aan hun cliënten – en de mogelijkheid om fiscale maatregelen te nemen.

De kosten van de invoering van de euro zijn moeilijk te kwantificeren. Volgens een ruwe schatting van de Nederlandsche Bank bedragen de kosten voor Nederland als geheel 7,5 miljard gulden, waarvan 1 miljard voor de banken, 5 miljard voor het overige bedrijfsleven en 1,5 miljard voor de overheid. De één miljard voor de Nederlandse banken betreft de gehele overgangperiode van drie à vier jaar. Het gaat hierbij om aanpassingen van administraties en automatiseringssystemen, het voorzien in bancaire faciliteiten in de girale overgangperiode 1999 tot en met 2001, de omzetting van particuliere banksaldi in 2002, alsmede om de introductie van

munten en bankbiljetten. Over de kosten van dit laatste zal nog overleg plaatsvinden tussen mijn departement en de banken.

Ten principale zullen alle maatschappelijke geledingen geraakt worden door de kosten die de introductie van de euro met zich brengt. Omgekeerd geldt dit echter ook voor de daaruit voortvloeiende – en aanzienlijk hogere – baten. Het is dan ook niet aan de orde dat de met de introductie van de euro gemoeid zijnde kosten ten laste van de overheid worden gebracht. Nog afgezien van het feit dat in dat geval het uiteindelijk ook de burger zelf – als belastingbetaler – is die de kosten moet dragen. Dit zou anders kunnen zijn als bepaalde kosten ertoe zouden leiden dat daardoor de invoering van de euro wordt belemmerd. Mocht blijken dat zich een dergelijke situatie zou kunnen voordoen, dan zal ik die op zijn merites beoordelen. Wat betreft de fiscaliteit, merk ik op dat de kosten van de invoering van de euro voor het bedrijfsleven een fiscale aftrekpost vormen. De uitgaven in verband met de invoering van de euro zullen ofwel aftrekbaar zijn in het jaar waarin zij worden gedaan, ofwel, als het om een investering in een bedrijfsmiddel gaat, aftrekbaar zijn door afschrijving over een aantal jaren. We houden uiteraard de vinger aan de pols.

Vraag van het lid **Schuyter** (D66): Welke instrumenten heeft de minister om verspilling en ondoelmatig gebruik van Europese middelen te bestrijden?

Vanuit Nederland wordt sterk aangedrongen op een snelle implementatie en nadere uitwerking van de zogenoemde derde fase SEM 2000. Dit project is gericht op een gezond en doeltreffend beheer van Europese middelen. In de derde fase gaat het daarbij om een betere samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten om te komen tot een beter beheer van de Europese middelen, door bijvoorbeeld het opstellen van duidelijkere eligibility-criteria en de mogelijkheid van financiële correcties bij de Structuurfondsen. Tijdens het Nederlands voorzitterschap zal de begin dit jaar ingestelde groep Persoonlijk Vertegenwoordigers van de Ministers van Financiën onder leiding van de Commissie

verder werken aan de implementatie en uitwerking hiervan.

Vraag van het lid **Schuyter** (D66): Komen in de nota lokale lasten ook verplichte mediabijdragen, parkeervergunningen voor de eigen woning e.d. aan de orde?

In de nota lokale lastendruk is de ontwikkeling van een groot aantal gemeentelijke belastingen en heffingen weergegeven die ook in de toekomst worden gevolgd. Hiertoe behoort ook de gemeentelijke parkeerbelasting. In de nota wordt geen aandacht besteed aan de regionale mediabijdragen.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP): Geeft de regering in haar officiële stukken een ander beeld van de vrije bestedingsruimte van de minima dan blijkt uit de cijfers van het Doorlopend Budget Onderzoek? Wordt het gunstige beeld voor de minima niet voor een belangrijk deel verklaard doordat de gemeentelijke belastingen gedeeltelijk worden meegenomen in het inflatiecijfer?

De discrepantie tussen het artikel in NRC en de koopkrachtoverzichten ontstaat onder meer door een onjuiste interpretatie van het begrip koopkrachtbehoud en een verkeerde toepassing van de relevante prijsstijging in het bedoelde artikel. De koopkrachteffecten zoals gepresenteerd in NRC zijn dientengevolge neerwaarts vertekend. Gemiddeld genomen moet met de beschikbare gegevens worden vastgesteld dat er voor de sociale minima sprake is van koopkrachtbehoud.

Voor de goede orde met ik overigens op dat de inkomensontwikkeling van de sociale minima primair tot de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW behoort. Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van SZW in de Tweede Kamer zijn eveneens vragen gesteld over de koopkrachtontwikkeling van sociale minima. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van SZW een uitvoerige schriftelijke reactie opgesteld. Deze reactie zal hedenmiddag of morgenochtend de Tweede Kamer bereiken. Voor een uitvoerige bespreking verwijs ik bij de beantwoording van de onderhavige vraag naar de genoemde reactie van de Minister van SZW.

Vraag van het lid **Wöltgens** (PvdA): Levert 1 gulden investeren in de periferie meer op dan 1 gulden in de congestie van de Randstad? Minister van Financiën moet waken over goede afweging in plaats van alles in de Randstad te besteden.

Kabinet heeft wel degelijk oog voor infrastructuur in periferie: denk bijvoorbeeld aan de aandacht die de zogenoemde achterlandverbindingen hebben gekregen in de Nota Samen Werken aan Bereikbaarheid, maar het budget is beperkt hetgeen noopt tot het maken van keuzen.

Vraag van het lid **Schuyter** (D66): Kan de minister in de loop van 1997 een notitie uitbrengen met de plussen en minnen van een kapitaaldienst?

Het is nog steeds mijn streven om rond de jaarwisseling 1996/1997 een nota aan de Kamer over de invoering van een kapitaaldienst te sturen.

Vraag van het lid **Wöltgens** (PvdA): Waarom brengen we het ABP niet in beeld bij de schuld?

Weliswaar is bij de beoordeling van de overheidsfinanciën met name op termijn van belang de mate waarin onze pensioenverplichtingen op omslagbasis danwel op basis van kapitaaldekking gefinancierd worden, voor de EMU-schuld is het ABP-vermogen echter niet relevant.

Vraag van het lid **Wöltgens** (PvdA): Waarom wordt de Euro niet gebruikt als Liefink-operatie, dus als zuiveringsoperatie voor zwart geld? (Het antwoord dat mensen reeds anticiperen op invoering is geen antwoord.)

Afgezien van het feit dat de zuiveringsoperaties vanwege het ontbreken van een verrassingseffect zijn doel voorbij schiet, voorziet de wet Melding Ongebruikelijke Transacties in een instrument terzake; omwisseling van guldenbedragen van f 25 000,- en meer zullen ter kennis van de bevoegde autoriteiten worden gebracht.

Vraag van het lid **Schuyter** (D66): Kunnen wachtgelden uit de afzonderlijke begrotingen worden gehaald?

De wachtgelduitgaven staan momenteel op de departementale begrotingen omdat de wachtgelden onderdeel uitmaken van de integrale management verantwoordelijkheid van een ministerie.

Daarnaast worden er voor wachtgelduitgaven ten gevolge van generale ombuigingstaakstellingen middelen gereserveerd op de aanvullende post arbeidsvoorwaarden.

In de huidige situatie is er dus sprake van "de veroorzaker betaalt". Het weghalen van de wachtgelden uit de afzonderlijke begrotingen (en daarmee het doorbreken van de prikkel) leidt tot een afname van de beheersing van de uitgaven en tot afwenteling. Overigens zij vermeld dat bij gelegenheid van de begroting 1997 een bedrag van f 100 miljoen exogeen is toegevoegd aan de begroting en meerjarenramingen van OCW.

Vraag van het lid **De Haze Winkelman** (VVD): De eerste tekenen van hernieuwde stijging van arbeidsongeschikten worden zichtbaar. Commentaar?

Het kabinet heeft in zijn raming van het WAO-volume rekening gehouden met een lichte stijging van het WAO-volume van 737 000 herleide uitkeringsjaren in 1996 tot 738 000 en 748 000 in respectievelijk 1997 en 1998. De meest recente cijfers van het Ctsv geven geen reden om af te wijken van die geraamde aantallen, maar geven wel aan dat de volume-ontwikkeling in de WAO de voortdurende zorg van het kabinet verdient. Het afnemend effect van de herkeuringsoperatie speelt een belangrijke rol in die volume-ontwikkeling. Invoering van de Pemba in 1998 zal in de visie van het kabinet noodzakelijk zijn om in de jaren daarna tot een hernieuwde daling van het WAO-volume te komen.

Vragen van de leden **Boorsma** (CDA) en **Van den Berg** (SGP): Kunnen de bewindslieden nog eens aangeven wat, achteraf gezien, de werkelijke totale lastenverlichting is over 1995 en 1996?

Voor het komende jaar is er maar voor 1 miljard aan lastenverlichting gereserveerd. Is dit lage bedrag het gevolg van het feit dat de premies voor de sociale verzekering vorig jaar te laag zijn vastgesteld?

De gerealiseerde lastenverlichting in 1995 en 1996 te zamen bedraagt 8¾ miljard (zie Miljoenennota 1997, bijlage 1).

Voor 1997 is in het bijzonder van belang dat een inhaalslag noodzakelijk is vanwege de sterk achtergebleven premieontvangsten van de sociale fondsen in de afgelopen jaren. Dit effect alleen al zou ceteris paribus leiden tot een lastenverzwaring van bijna 5 miljard in 1997. In dit licht is het eindresultaat van een per saldo lastenverlichting van 1 miljard zeker geen "laag bedrag".

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA): "Wat gaat het kabinet doen om te voorkomen dat we in welvaartspositie verder afzakken?"

De vraag van de g.a. Boorsma wordt in zekere zin al beantwoord door de feitelijke ontwikkelingen: sinds 1989 is Nederland bezig met een inhaalrace ten opzichte van de andere OESO-landen. De trend is dus dat Nederland bezig is de opgelopen achterstand goed te maken. Elementen die bij deze trend een rol spelen zijn vooral dat er in Nederland een sterke banengroei is en dat nu eindelijk ook de inactiviteit in brede zin begint af te nemen. Verscheidene factoren hebben aan deze gunstige ontwikkeling bijgedragen. Allereerst zijn de sociale partners een gematigde loonontwikkeling overeengekomen. Daarnaast heeft ook het overheidsbeleid een belangrijke rol gespeeld: enerzijds door meer activerende elementen aan te brengen in het stelsel van sociale zekerheid, anderzijds door een beleid van structurele aanpassing te voeren. Gevolg van deze aanpassing is dat nu in brede sectoren van de economie de marktwerking wordt bevorderd; daardoor komt Nederland sterker te staan in de concurrentie met het buitenland.

Dit beleid heeft in het recente verleden aantoonbaar succes gehad; het kabinet is dan ook van plan om op de ingeslagen weg door te gaan.

Vraag van het lid **Schuyter** (D66): Ziet de minister iets in een gedragslijn waarbij incidentele meevallers worden verdeeld over vermindering Staatsschuld, toevoeging FES en voor de aanpak van acute problemen?

Met de huidige begrotings-systematiek is er al een gedragslijn. Allereerst is het mogelijk om met de eindejaarsmarge incidentele meevallers in de uitgavensfeer naar het volgende jaar te brengen. Overige incidentele (uitgaven-)meevallers worden aangewend om het tekort en de schuld te verlagen. Hierdoor ontstaat structurele ruimte voor lagere renteuitgaven. De voeding van het FES-fonds is in de wet neergelegd.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP): Hoe kan de democratische controle van de Europese Centrale Bank gehandhaafd blijven?

De taken en bevoegdheden zijn geregeld in Verdrag (art. 105). Het Verdrag (artikel 107) verbiedt de ECB instructies te vragen dan wel te aanvaarden van regeringen van Lidstaten, van instellingen of organen van de Gemeenschap of van enig ander orgaan. Deze bepaling is van belang ter garantie van de onafhankelijkheid van de ECB en is essentieel voor een adequate uitoefening van haar taken gericht op het hoofddoel: handhaven prijsstabiliteit.

Dit betekent niet dat de ECB in een politiek vacuüm zal opereren. De ECB zal bijvoorbeeld een jaarverslag opstellen over de werkzaamheden van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ECB + participerende nationale centrale banken) en over het monetair beleid in het afgelopen jaar en het lopende jaar. Dit verslag wordt voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement dat op die basis een algemeen debat kan houden. Voorts kunnen de President van de Europese Centrale Bank en de overige leden van de directie op verzoek van het Europees Parlement of op eigen initiatief worden gehoord door bevoegde commissies van het Europees Parlement (artikel 109B van het Verdrag). Daarnaast zij gewezen op de benoemingsprocedure. De directie van de ECB wordt benoemd door de regeringsleiders op aanbeveling van de Ecofinraad die het Europees Parlement (en de Raad van Bestuur van de ECB) heeft geraadpleegd. Hiermee ontstaat een politieke verantwoordingsplicht van regeringsleiders en ministers van Financiën.

## **Versterking van budgettaire discipline in de derde fase van de EMU**

### *1. Inleiding*

Nu de start van de derde fase van de EMU dichterbij komt, staat Europa aan de vooravond van een historische stap in het integratieproces, waarbij de nationale munten worden vervangen door een gemeenschappelijke munt, de euro. Met de komst van de economische en monetaire unie wordt de kroon op de interne markt gezet, en verdwijnen valutarisico's, afdekkingsrisico's en omwisselingskosten. Als deze barrières zijn opgeruimd zullen de voordelen van de interne markt beter tot hun recht komen, hetgeen kan bijdragen aan verdere economische groei en werkgelegenheid. Daarbij is wel een vereiste dat de EMU een solide en stabiel bouwwerk vormt. De regelingen die in het Verdrag zijn vastgelegd (inclusief hun nadere uitwerking), en de toetredingscriteria voor de deelname aan de derde fase van de EMU, moeten hiervoor garant staan. Met het naderbijkomen van de datum voor de start van de derde fase van de EMU zijn zich enkele contouren van de EMU scherper gaan aftekenen. Zo is de verwachting dat zeer waarschijnlijk niet alle Lidstaten van de Europese Unie vanaf de eerste dag volledig in de EMU zullen participeren. Mede om die reden is in de afgelopen periode reeds veel aandacht besteed aan de relatie tussen de zogenaamde "ins" en de "outs" (of "pre-ins"), met als oogmerk te vermijden dat zich tussen deze categorieën Lidstaten in politieke of economische zin een kloof zou ontwikkelen. Divergerende wisselkoersontwikkelingen, met als gevolg daarvan spanningen in de interne markt, zouden deze kunnen veroorzaken. Daarom wordt thans onder andere gewerkt aan de vorming van een wisselkoersarrangement in de derde fase, als opvolger van het huidige wisselkoersarrangement. Een dergelijk arrangement kan – onder de voorwaarde dat de "outs" het beleid gericht op convergentie continueren – een nuttig instrument vormen om spanningen in de interne markt door al te grote valutaschommelingen te voorkomen. Daarnaast is, mede gelet op de moeizame convergentie op dit terrein, van verschillende zijden

aandacht gevraagd voor de zekerstelling van de budgettaire soliditeit in de EMU. In november 1995 heeft de Duitse Minister van Financiën Waigel voorstellen gepresenteerd om de budgettaire discipline in de derde fase van de EMU te versterken in de vorm van een stabiliteitspact. In december 1995 heeft de Europese Raad van Madrid het belang van strikte budgettaire discipline in de derde fase onderstreept en de Ecofinraad verzocht om over deze kwestie zo spoedig mogelijk verslag uit te brengen. De Ecofinraad heeft in juni 1996 aan de Europese Raad van Florence een voortgangsrapportage gepresenteerd waarin de contouren van het stabiliteitspact worden weergegeven. Hierin werd ook duidelijk gemaakt wat beoogd werd met het stabiliteitspact, namelijk een zodanige uitwerking van de bestaande budgettaire paragrafen van het Verdrag dat in de Lidstaten voldoende budgettaire ruimte wordt gecreëerd om tegenslagen op te vangen zonder de Verdragsbepalingen te overtreden, dat tevens de monetaire autoriteiten niet worden geconfronteerd met een onevenredige druk op de monetaire sfeer als gevolg van budgettaire verstoringen in één of meerdere landen binnen de monetaire unie (de naam "stabiliteitspact" is dit opzicht misleidend aangezien het niet gaat om een pact, maar om een nadere uitwerking van de bestaande procedures van het Verdrag). Tenslotte dient vermeden te worden dat de verhoudingen tussen "ins" en de "outs" zich in ongunstige zin zouden ontwikkelen. De Europese Raad heeft de voortgangsrapportage met de contouren van het stabiliteitspact onderschreven en de Ecofinraad verzocht de werkzaamheden voort te zetten teneinde aan de Europese Raad van Dublin conclusies te kunnen voorleggen. Zeer recentelijk heeft de Europese Commissie haar eerste voorstellen hieromtrent gepresenteerd, die ook een weerslag pogen te geven van de inmiddels bereikte inzichten. Voor Nederland staat met dit onderwerp veel op het spel. De monetaire stabiliteit die ons land reeds zeer vele jaren kent wordt straks niet langer zelfstandig verdedigd. Daarbij wordt uit de ontwikkelingen van de afgelopen jaren nog eens duidelijk dat een gebrek aan beheersing van de

overheidsfinanciën één van de belangrijkste bedreigingen van de stabiliteit van de EMU zou kunnen vormen. Nederland heeft er daarom alle belang bij dat de partners in de monetaire unie volledig gehouden kunnen worden aan de budgettaire discipline die in het Verdrag is vastgelegd. Uiteraard wordt vanuit de andere partners eenzelfde discipline aan Nederland gevraagd. Naast budgettaire discipline is een voltooide EMU sterk gebaat bij voldoende aanpassingsvermogen in de reële sfeer van de economie. De inkrimpende manoeuvreerruimte voor autonoom nationaal economisch beleid tengevolge van de markt-integratie impliceert immers dat divergenties in economische ontwikkelingen tengevolge van interne of externe schokken steeds meer door werking van markten zullen moeten worden opgevangen. De coördinatie van het economisch beleid, zoals die momenteel onder andere via de globale richtsnoeren plaatsvindt, zal in de derde fase van de EMU verder aan belang winnen. In deze nota wordt een overzicht van het belang van het verloop van de discussie over versterking van budgettaire discipline in de derde fase gepresenteerd, alsmede aandacht besteed aan de nog in discussie zijnde elementen van het stabiliteitspact en de consequenties voor Nederland. De nota sluit af met een samenvatting van het Nederlandse standpunt ten aanzien van versterking van budgettaire discipline in de derde fase van de EMU.

### *2. Europese Raad van Florence*

In de door de Europese Raad van Florence onderschreven voortgangsrapportage van de Ecofinraad worden de contouren van de versterking van budgettaire discipline in de derde fase weergegeven. Deze vormen ook de basis van de voorstellen van de Cie. De kern van het stabiliteitspact zal worden gevormd door (i) de verplichting tot het indienen en uitvoeren van een stabiliteitsprogramma waarin onder andere een landenspecifieke middellange-termijndoelstelling voor het tekort van "close to balance" is opgenomen, (ii) de creatie van een "early warning" systeem via nauwlettende monitoring van de uitvoering van stabiliteitsprogramma's en (iii) het bevorderen van een snelle correctie van een

buitensporig tekort door een krachtige en korte sanctieprocedure. De middellange-termijndoelstelling voor het tekort van "close to balance" beoogt in de derde fase van de EMU een buitensporig tekort van deelnemers te voorkomen. Door het aanhouden van een voldoende veiligheidsmarge ten opzichte van de 3%-referentiewaarde wordt bevorderd dat de automatische stabilisatoren hun werk kunnen doen zodat vanuit de overheidsbegroting een dempend effect kan uitgaan op de conjunctuuruitslag, zonder dat de Verdragsverplichtingen hierbij in het geding komen. Dit maakt de kans groter dat in tijden van een (niet exceptionele) recessie het tekort beneden de 3%, maar boven de middellange-termijnwaarde zal uitkomen, en het tekort in tijden van hoogconjunctuur beneden de middellange-termijnwaarde zal kunnen uitkomen. Uiteraard gaat het hierbij zeker niet om een rekenkundig gemiddelde, waarbij afwijkingen van de middellange-termijnwaarde in de loop der jaren onderling moeten worden gecompenseerd. De middellange-termijndoelstelling voor het totale overheidstekort (EMU-definitie)<sup>1</sup> van "close to balance" is op zich niet nieuw: de doelstelling is reeds enkele jaren opgenomen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Lidstaten die jaarlijks door de Ecofinraad en de Europese raad worden vastgesteld. De Europese Raad van Florence heeft bewust gekozen voor de algemene formulering "close to balance"<sup>2</sup>: een identieke kwantitatieve doelstelling voor het tekort van maximaal 1% BBP zoals aanvankelijk voorgesteld in het Waigel-plan was voor de meeste Lidstaten niet acceptabel. Lidstaten behouden nu onder het plafond van 3% in het kader van subsidiariteit het recht een eigen invulling te geven aan het begrip "close to balance", waarbij rekening kan worden gehouden met landen-specifieke factoren zoals de conjunctuurgevoeligheid van het tekort.

Voor een monitoring van de uitvoering van de stabiliteitsprogramma's door de Ecofinraad wordt een zogenaamd "early warning" systeem gecreëerd. Dit beoogt Lidstaten die een tekort vertonen dat afwijkt van het middellange-termijnpad in een vroeg stadium te signaleren en indien nodig te waarschuwen dat zonder

corrigerende maatregelen een afzwakkende conjunctuur zal leiden tot een buitensporig tekort. Naast een middellange-termijndoelstelling en het "early warning" mechanisme heeft de Europese Raad van Florence bekrachtigd dat de versterking van budgettaire discipline in de derde fase gestalte zal krijgen door het sneller corrigeren van buitensporige tekorten via een versterking van de sanctieprocedure. Met het oog op de naleving van deze dubbele doelstelling – het voorkomen en corrigeren van buitensporige tekorten – heeft de Europese Raad verzocht om versterking van een tweetal bestaande Verdragsprocedures, te weten de multilaterale toezichtprocedure (artikel 103) en de buitensporige tekortprocedure (artikel 104C)<sup>3</sup>. Artikel 103 is gericht op de coördinatie van het economische beleid van de Lidstaten en van de Gemeenschap. Naast het multilateraal toezicht dat beoogt een nauwere coördinatie van het economisch beleid en een aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de Lidstaten te verzekeren, maken ook de jaarlijks door de Raad opgestelde globale richtsnoeren hiervan onderdeel uit. Artikel 103 is gekozen vanuit de gedachte dat in normale gevallen de coördinatie en onderlinge afstemming van het economisch beleid (waaronder het budgettaire beleid) moet voorkomen dat er ernstige budgettaire afwijkingen zullen optreden. De budgettaire kant van de multilaterale toezichtprocedure is daarom primair gericht op het signaleren van afwijkingen van het middellange-termijnpad. Overigens zal deze procedure ook andere aspecten blijven bevatten, in het bijzonder een nauwe afstemming van het economisch beleid. Artikel 104C daarentegen is geen coördinatie-artikel, maar een verbods- en strafartikel ter correctie van de handhaving van een buitensporig tekort, en is daarom vooral gericht op handhaving van de 3%-waarde als tekortplafond. Na bevestiging van bovenstaande contouren door de Europese Raad van Florence (juni 1996) is in het Monetair Comité de uitwerking van de twee Verdragsprocedures ter hand genomen. Een voortgangsrapportage van het Monetair Comité lag onlangs voor aan de informele Ecofinraad van 20–21 september jl.

De recente voorstellen van de Cie worden in het Monetair Comité en de Ecofin besproken. In de hierna volgende paragrafen zal worden ingegaan op de actuele stand van zaken met betrekking tot de uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure (paragraaf 3) en de buitensporige-tekortenprocedure (paragraaf 4).

### 3. De multilaterale toezichtprocedure (artikel 103)

De multilaterale toezichtprocedure onder artikel 103 heeft betrekking op het algemeen economisch beleid, de budgettaire situatie in de Lidstaten is daar een belangrijk onderdeel van. Ten aanzien van de uitwerking van de budgettaire aspecten van de multilaterale toezichtprocedure (artikel 103) bestaat een grote mate van consensus onder de Lidstaten. De kern van de multilaterale toezichtprocedure zal worden gevormd door de zogenaamde stabiliteitsprogramma's. De stabiliteitsprogramma's komen voor de deelnemers van de EMU in de plaats van de bestaande convergentieprogramma's. Het is daarbij overigens de inzet van veel Lidstaten, waaronder Nederland, dat de "pre-ins" convergentieprogramma's blijven indienen, eveneens als onderdeel van het stabiliteitspact, ter ondersteuning van de gedachte dat het stabiliteitspact alle Lidstaten bindt, zoals ook het Verdragsgebod om buitensporige tekorten te vermijden voor alle Lidstaten geldt (met uitzondering van het VK, als dit land gebruik maakt van de opt-out clause). Stabiliteitsprogramma's zijn primair een verantwoordelijkheid van de Lidstaten en bouwen voort op de huidige convergentieprogramma's. Lidstaten krijgen de verplichting programma's in te dienen en deze regelmatig te actualiseren (1 maal per jaar). De eerste generatie programma's moet voor 1-1-1999 worden ingediend. De elementen van deze programma's in de budgettaire sfeer zijn onder andere:

- een kwantitatieve middellange-termijndoelstelling die voldoet aan de beschrijving "close to balance";
- het aanpassingspad naar deze middellange-termijndoelstelling; vermoedelijk zal aan Lidstaten worden gevraagd in hun eerste stabiliteitsprogramma's, die waarschijnlijk een periode van 4 jaar

zullen beslaan, te beschrijven hoe zij binnen de programmaperiode op de door hen ingevulde kwantitatieve middellange-termijndoelstelling van "close to balance" zullen uitkomen; – een beschrijving van de onderliggende veronderstellingen (groei, rente);

– een beschrijving van de genomen en nog te nemen budgettaire maatregelen.

De programma's zullen, evenals de huidige convergentieprogramma's, worden beoordeeld door de Ecofinraad. Hierbij zal niet alleen worden gekeken naar de naleving van het overeengekomen raamwerk (bevat het programma alle elementen), maar ook naar de deugdelijkheid. Zo mag worden aangenomen dat een programma gebaseerd op een (te) optimistische groei op een kritische beoordeling kan rekenen. Naast een beoordeling van de programma's bij het indienen, zal de Ecofinraad zorgdragen voor een regelmatige monitoring van de uitvoering van de stabiliteitsprogramma's. Het idee is hier een zogenaamd "early warning" systeem te creëren, waarbij in een vroeg stadium geconstateerd kan worden of een dreiging van een buitensporig tekort bestaat. Zo zal bijvoorbeeld een tekort boven de 2,5% in tijden van hoogconjunctuur kunnen leiden tot een waarschuwing aan de betreffende Lidstaat dat zonder corrigerende maatregelen een afzwakende conjunctuur zal leiden tot een buitensporig tekort. Het Verdrag voorziet in artikel 103, lid 4, in de mogelijkheid dat de Ecofin-Raad een aanbeveling richt aan een Lidstaat als het economisch beleid niet overeenkomt met de globale richtsnoeren of de goede werking van de EMU in gevaar dreigt te komen. Het stabiliteitspact geeft hier met "early warning" een uitwerking aan, maar voegt niets toe aan het Verdrag. Een aanbeveling onder artikel 103, lid 4, is gebaseerd op de beleidscoördinatie in de Unie, niet op een expliciete Verdragsovertreding. Er zijn geen sancties aan verbonden waarmee het karakter verschilt van een aanbeveling aan een Lidstaat in het kader van de buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104C, lid 7).

De uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure zal worden vastgelegd in secundaire wetgeving op basis van artikel 103, lid 5. Aannee van de secundaire

wetgeving geschiedt door de Ecofinraad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen waarbij de samenwerkingsprocedures met het Europees Parlement van toepassing is.

### 3.1. Consequenties voor Nederland

Als deelnemer aan de derde fase van de EMU zal Nederland vóór 1 januari 1999 een stabiliteitsprogramma moeten indienen. Een belangrijk element van het stabiliteitsprogramma zal – zie bovenstaand – worden gevormd door de invulling die wordt gegeven aan het begrip "close to balance", alsmede het pad waarlangs deze doelstelling binnen de programmaperiode kan worden bereikt. Evenals de huidige praktijk waarbij het regeerakkoord de basis vormt voor het Nederlandse convergentieprogramma, mag verwacht worden dat het eerstvolgende regeerakkoord de basis zal vormen voor het eerste Nederlandse stabiliteitsprogramma. Nederland heeft zich nu nog niet uitgesproken over de concrete invulling die zal worden gegeven aan de middellange-termijndoelstelling voor het tekort van "close to balance". De discussie hierover zal, naar het zich laat aanzien, deel uitmaken van de totstandkoming van het eerstvolgende regeerakkoord. Nadere analytische studie naar het voor Nederland relevante determinanten voor de invulling van "close to balance" is geboden. Het ligt in het voornemen de studiegroep Begrotingsruimte hierover te laten adviseren waarbij ook andere zaken aan bod zullen komen, o.a. de wijze van inpassing in het begrotingsbeleid van de eventuele invoering van een kapitaaldienst. Het ligt in de rede dat in deze discussie ook de afweging tussen verdere tekortreductie, lastenverlichting en investeringsimpulsen naar voren zal komen.

Wat betreft de jaarlijkse actualisatie van het stabiliteitsprogramma hebben de Lidstaten een zo goed mogelijke aansluiting met de nationale begrotingssystematiek voorop gesteld: de Lidstaten dienen ieder jaar binnen enkele maanden na het presenteren van de begroting voor het komende jaar (Commissievoorstel: 2 maanden) een actualisatie van het stabiliteitsprogramma in te dienen. De verplichtingen van het stabiliteitspact zouden derhalve geen

wijzigingen in de Nederlandse begrotingssystematiek vergen: Nederland zou jaarlijks, na presentatie van de begroting op de derde dinsdag in september, een actualisatie van het stabiliteitsprogramma indienen.

### 4. Buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104C)

Voor het corrigeren van buitensporige tekorten heeft de Europese Raad van Florence opdracht gegeven voorstellen te ontwikkelen voor het versterken van de buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104c). Het algemene streven is om de procedure te verstrakken door in secundaire wetgeving tijdslimieten voor de verschillende stappen in de procedure vast te leggen, waarbij de ruimte voor beoordeling door de Ecofin-Raad die in het Verdrag is verankerd wordt gehandhaafd. Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat de voorziening in het Verdrag dat meegevoegd zal worden in welke mate het tekort de overheidsinvesteringen overtreft en alle andere relevante factoren geheel van kracht blijft. Een grote meerderheid is daarnaast voorstander van het vooraf invullen van de aard van de sancties. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende kwesties die spelen in de discussie over versterking van de buitensporige-tekortenprocedure, te weten: de lengte van de buitensporige-tekortenprocedure (§ 4.1); de sancties (§ 4.2); de definitie van de termen "exceptional and temporary" (§ 4.3) en de juridische basis voor aannee van secundaire wetgeving (§ 4.4).

### Artikel 104C

2. De Commissie ziet toe op de ontwikkeling van de begrotings-situatie en de omvang van de overheidsschuld in de Lidstaten, ten einde aanzienlijke tekortkomingen vast te stellen. Met name gaat de Commissie op basis van de volgende twee criteria na of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline:

a. of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij, – hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen



en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert;

- hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft;
- b. of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding een voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

De referentiewaarden worden nader omschreven in het aan dit Verdrag gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

3. Indien een Lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, stelt de Commissie een verslag op. In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheids-tekort groter is dan de investerings-uitgaven van de overheid en worden andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de Lidstaat op middel-lange termijn. Voorts kan de Commissie een verslag opstellen indien zij – ook al is aan de criteria voldaan – van mening is dat er gevaar voor een buitensporig tekort in een Lidstaat aanwezig is.

4. Het in artikel 109C bedoelde Comité brengt advies uit over het verslag van de Commissie.

5. Indien de Commissie van oordeel is dat er in een Lidstaat een buitensporig tekort bestaat of kan bestaan brengt zij advies uit aan de Raad.

6. Op aanbeveling van de Commissie en rekening houdend met de opmerkingen die de betrokken Lidstaat eventueel wenst te maken, besluit de Raad, na een algehele evaluatie te hebben gemaakt, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat.

7. Wanneer overeenkomstig lid 6 is besloten dat er een buitensporig tekort bestaat, richt de Raad aanbevelingen tot de betrokken Lidstaat om te bereiken dat deze situatie binnen een bepaalde periode wordt verholpen. Behoudens het bepaalde in lid 8, worden deze aanbevelingen niet openbaar gemaakt.

8. Wanneer de Raad vaststelt dat binnen de voorgeschreven periode geen effectief gevolg aan zijn

aanbevelingen is gegeven, kan hij zijn aanbevelingen openbaar maken.

9. Wanneer een Lidstaat blijft verzuimen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Raad, kan de Raad besluiten de betrokken Lidstaat aan te manen binnen een voorgeschreven termijn maatregelen te treffen om het tekort te vermindere-n in de mate die de Raad nodig acht om de situatie te verhelpen. In dat geval kan de Raad de betrokken Lidstaat verzoeken volgens een nauwkeurig tijdschema verslag uit te brengen, ten einde na te gaan welke aanpassingsmaatregelen die Lidstaat heeft getroffen.

10. Het recht om een klacht in te dienen, als bedoeld in de artikelen 169 en 170, kan niet worden uitgeoefend in het kader van de toepassing van de leden 1 tot en met 9 van dit artikel.

11. Zolang een Lidstaat zich niet voegt naar een overeenkomstig lid 9 genomen besluit, kan de Raad één of meer van de volgende maatregelen toepassen of in voorkomend geval aanscherpen:

- eisen dat de betrokken Lidstaat door de Raad te bepalen aanvullende informatie openbaar maakt voordat hij obligaties en andere waardepa-pieren uitgeeft;
- de Europese Investeringsbank verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking ten aanzien van de betrokken Lidstaat opnieuw te bezien;
- eisen dat de betrokken Lidstaat bij de Gemeenschap een niet-rentedragend bedrag van een passende omvang deponeert, totdat het buitensporig tekort naar het oordeel van de Raad is gecorrigeerd;
- boeten van een passende omvang opleggen.

De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement van de genomen besluiten in kennis.

## Indicatief scenario buitensporige-tekortenprocedure

Stappen	tijdsduur (indicatief)
– Lidstaat dient data in	
– Verslag Commissie (lid 3)	1 maand
– Advies Monetair Comité (lid 4)	1 maand
– Advies Commissie (lid 5)	
– Besluit Raad over buitensporig tekort (lid 6)	1 maand
– Aanbeveling aan Lidstaat (lid 7)	1 maand
	4 maanden later
– Beoordeling effectief gevolg (lid 8)	
– Openbaarmaking aanbeveling (lid 8)	1 maand
– Aanmaning van Lidstaat (lid 9)	1 maand
	circa 2 maanden later
– Voorlopig besluit Raad over sanctie (lid 11)	
	circa 3 maanden later
– Besluit Raad over sanctie (lid 11)	

### 4.1 Lengte procedure

Het aanknopingspunt voor eventuele sancties is artikel 104C en in het bijzonder de stappen in lid 3 tot en met lid 11) zie box op p. 10). In de discussie over de lengte van de buitensporige-tekortenprocedure gaat het om het vaststellen van de benodigde tijd voor het doorlopen van de stappen. Op de achtergrond van veel van de discussiepunten terzake speelt de principiële keuze tussen enerzijds een zo snel mogelijke procedure en anderzijds een voortvarende en geloofwaardige procedure. Met name Duitsland kiest bovenal voor snelheid omdat dit het dichtst zijn ideaal van volledig automatische sancties benadert. Voor Nederland heeft tot nu toe de geloofwaardigheid van de procedure een zware rol gespeeld in de standpuntbepaling. Teneinde de lengte van de buitensporige-tekortenprocedure zo kort mogelijk te houden gaan de gedachten uit naar het combineren

van de stappen in de leden 3 tot en met 7 van artikel 104C, in aansluiting op de rapportage van cijfers door de Lidstaten aan de Commissie (Lidstaten dienen volgens Raadsverordening 3605/93 per 1 maart en 1 september van elk jaar actuele tekortcijfers te verstrekken aan de Commissie). In dezelfde maand dat de Lidstaten hun cijfers doorgeven aan de Commissie, zou de Commissie een verslag kunnen opstellen zoals aangegeven in lid 3 van artikel 104C en het Monetair Comité vervolgens een advies kunnen uitbrengen zoals aangegeven in lid 4. In de maand daarop zou de Ecofinraad kunnen vaststellen of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat (lid 6) en, indien ja, direct een aanbeveling kunnen uitvaardigen (lid 7).

Voor de geloofwaardigheid, c.q. effectiviteit van de procedure is het wel van belang dat er voldoende tijd zit tussen de aanbeveling aan een Lidstaat het buitensporig tekort in het lopende jaar te redresseren (lid 7) en het tijdstip waarop wordt beoordeeld in hoeverre de Lidstaat effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling (lid 8). Het is niet realistisch te verwachten dat een Lidstaat accoord zal gaan met een sanctie als hij niet een redelijke kans heeft gehad om gepaste maatregelen te nemen.

Een belangrijke factor voor de snelheid van de procedure vormt evenwel de interpretatie van "effectief gevolg" in lid 8. De vraag is of kan worden volstaan met regeringsvoorstellen of ook de nationale parlementen hun goedkeuring moeten hebben uitgesproken over de correctieve maatregelen. Enerzijds pleit een snelle procedure voor het volstaan met regeringsvoorstellen, anderzijds zijn voorgenoemen maatregelen nog geen beleid, en dient te worden gewaakt voor het uitlokken van loze regeringsvoorstellen.

Nederland heeft zich tot dusverre op het standpunt gesteld dat bij de beoordeling van "effectief gevolg" gekeken dient te worden naar de door de betrokken Lidstaat aangekondigde correctieve maatregelen en dat deze in principe bekrachtigd zouden moeten zijn door het parlement. Daarom lijkt een termijn van 4 maanden een minimum. Dit laat onverlet dat het Verdrag het aan de beoordeling van de Raad overlaat of effectief gevolg ontbreekt. Deze

negatieve toetsing maakt het mogelijk dat indien een regering geen of evident ontoereikende maatregelen presenteert niet op goedkeuring door het parlement behoeft te worden gewacht en de sanctieprocedure eerder kan worden voortgezet.

Het ontbreken van een negatieve beoordeling van "effectief gevolg" betekent in feite het tijdelijk stopzetten van de buitensporige-tekortenprocedure: de betrokken Lidstaat heeft naar mening van de Ecofin-Raad effectieve maatregelen genomen die rechtvaardigen dat de verdere stappen in de buitensporige-tekortenprocedure, waaronder het opleggen van sancties, vooralsnog niet worden genomen. De betrokken Lidstaat behoudt echter zijn buitensporige-tekortoordeel totdat het buitensporig tekort naar oordeel van de Ecofin-Raad is geredresseerd (d.w.z. intrekking van het buitensporig-tekortoordeel door Ecofin-Raad als beschreven in lid 12 van Artikel 104C). Indien de als effectief beoordeelde correctieve maatregelen door onvoorziene omstandigheden of door inadequate implementatie niet leiden tot de gewenste redressering van het buitensporig tekort, zal de buitensporige-tekortenprocedure worden hervat. Hierbij ligt het in de rede dat, aangezien de Ecofin-Raad in eerste instantie van mening was dat de correctieve maatregelen adequaat waren, in geval van onvoorziene externe omstandigheden niet direct wordt overgegaan tot het opleggen van sancties, maar de betrokken Lidstaat de gelegenheid wordt geboden aanvullende correctieve maatregelen te nemen. De voortzetting van de buitensporige-tekortenprocedure zou derhalve kunnen bestaan uit het uitvaardigen van een nieuwe aanbeveling aan de betrokken Lidstaat (m.a.w. het zetten van één stap terug in de procedure). De meerderheid van de Lidstaten lijkt zich in deze interpretatie, die leidt tot snelheid daar waar het kan en nodig is, te kunnen vinden. De stappen in lid 8 en lid 9 zouden wederom kunnen worden gecombineerd, zodat in dezelfde maand waarin de Ecofinraad vaststelt dat de betrokken Lidstaat geen "effectief gevolg" heeft gegeven aan de aanbeveling (lid 8), de Ecofinraad tevens besluit de aanbeveling openbaar te maken (eveneens lid 8)

en de betrokken Lidstaat aan te manen (lid 9). De enige stap die vervolgens resteert is het opleggen van een sanctie (lid 11)<sup>4</sup>. Voor het opleggen van een sanctie aan een Lidstaat lijkt het wenselijk te beschikken over realisatiecijfers: het lijkt onwaarschijnlijk dat een Lidstaat een sanctie voor een verwacht maar nog niet gerealiseerd, buitensporig tekort zal aanvaarden. Dit betekent dat indien de buitensporige-tekortenprocedure is gestart op basis van cijfers over het lopende jaar, 2 maanden na het aanmanen van de betrokken Lidstaat (d.w.z. in december) slechts een voorlopig besluit over het opleggen van een sanctie zou kunnen worden uitgevaardigd (Ecofinraad stelt dat de betrokken Lidstaat een sanctie zal krijgen opgelegd tenzij realisatiecijfers een geheel ander beeld laten zien). Indien de buitensporige-tekortenprocedure is gestart op basis van realisatiecijfers zou direct kunnen worden overgegaan wordt het nemen van een definitief besluit over het opleggen van een sanctie. Door de hierboven geschetste benadering ontstaat een scenario met een lengte van een buitensporige-tekortenprocedure van maximaal ongeveer een jaar. Tijdens de laatste informele Ecofin leken de meeste Lidstaten dit ook als maximum te beschouwen. De komende maanden zal in het Monetair Comité de discussie over de lengte van de procedure worden voortgezet. Het huidige voorstel van de Cie bevat overigens een lengte van tien maanden.

## 4.2 Sancties

### 4.2.1. Vorm sancties

In de discussie over sancties heeft tot nu toe de nadruk gelegen op de laatste twee sanctiemogelijkheden in het Verdrag (renteloos deposito en boete; zie artikel 104C, lid 11). De meeste Lidstaten – inclusief Nederland – hebben zich op het standpunt gesteld dat de eerste sanctie zal bestaan uit een renteloos deposito dat na een nader te bepalen periode (hierbij wordt gedacht aan twee jaar) zal worden omgezet in een boete als het buitensporig tekort aanhoudt. Deze sanctievorm zou eventueel gecombineerd kunnen worden met de eerste twee sanctievormen in het Verdrag, te weten: (i) eisen dat de betrokken Lidstaat aanvullende informatie

openbaar maakt voor de uitgifte van obligaties en andere waardepapieren en (ii) de EIB verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking t.a.v. de betrokken Lidstaat opnieuw te bezien.

T.a.v. de consequenties voor de tekort- en schuld cijfers van de betrokken Lidstaat geldt dat het aangaan van een renteloos deposito-verplichting een zuiver financiële transactie betreft die leidt tot wijziging van de schuld, maar niet tot wijziging van het tekort van de betrokken Lidstaat; enkel de rentelasten die een renteloos deposito-verplichting met zich meebrengen<sup>5</sup> behoren tot de lopende uitgaven en komen derhalve ten laste van het tekort van de betrokken Lidstaat. Pas indien de deposito-verplichting wordt omgezet in een boete zal – naast de rentelasten – ook de hoofdsom ten laste van het tekort van de betrokken Lidstaat komen.

T.a.v. het renteloos deposito en boete tonen de meeste Lidstaten zich voorstander van de berekeningswijze zoals die door de Commissie is voorgesteld: een vast deel uitgedrukt in percentage van het BBP en een variabel deel, proportioneel aan de afwijking van het tekort van de 3%-referentiewaarde. In formulevorm kan dit als volgt worden weergegeven:

$$S = A + b * (T - 3\%)$$

met S (Sanctie), A en T (Tekort) uitgedrukt in percentages van het BBP.

De formule heeft een aantal duidelijke voordelen:

– het vaste deel onderstrept de 3% als absoluut plafond; Lidstaten ondervinden een sterke prikkel iedere overschrijding van de 3% te vermijden;

– het proportionele deel van de sanctie straft afwijkingen van de 3%-referentiewaarde op continue wijze; hiermee wordt "clustering" van tekortcijfers rond ronde getallen voorkomen (in het oorspronkelijke Waigel-plan waar Lidstaten een boete van 0,25%-punt zouden ontvangen bij iedere 1%-punt overschrijding van het tekort boven de 3%. is een sterke prikkel ingebouwd voor Lidstaten om hun tekorten net onder de hele procentpunten te brengen (bijv. 3,9% i.p.v. 4% etc.).

De formule kan in principe ook worden gehanteerd bij het aanscherpen van de sancties (ex artikel 104C,

lid 11) aan een Lidstaat het jaar volgend op de sanctie opnieuw een buitensporig tekort heeft. Of een Lidstaat ieder jaar dat het buitensporig tekort voortduurt een sanctie zal worden opgelegd is overigens nog niet uitgebreid besproken.

#### 4.2.2 Omvat sancties

De sancties moeten in de eerste plaats afschrikwekkend werken. Dit impliceert dat de omvang van sancties niet te klein mag zijn. Hierbij moet echter in het oog worden gehouden dat er ook een relatie tussen geloofwaardigheid en acceptatie van de procedure en de omvang van de sanctie bestaat. Te zware straffen kunnen contra-productief uitwerken.

De Commissie gaat uit van een vaste component van 0,2% BBP, een variabele component van 0,1% BBP en een maximum van 0,5% BBP (hetgeen wordt bereikt bij een tekort van 6% BBP). Een eerste oriënterende ronde langs de Lidstaten doet vermoeden dat de meeste Lidstaten redelijk uit de voeten kunnen met het Commissievoorstel. Voor Nederland betekent dit bij een tekort van 4% een depositostorting (mogelijk later omgezet in een boete) van 0,3% BBP, circa f 2 mrd. Ook Duitsland heeft inmiddels aangegeven zich achter het Commissievoorstel te kunnen scharen, maar heeft wel een voorbehoud gemaakt ten aanzien van het instellen van een plafond<sup>6</sup>. Nederland steunt het instellen van een plafond.

#### 4.2.3 Opbrengsten van boetes

Diverse argumenten pleiten voor het ten goede laten komen van de opbrengsten van eventuele boetes aan de Lidstaten zonder derogatie en zonder een buitensporig tekort. In de eerste plaats ondervinden deze Lidstaten rechtstreeks schade van een buitensporig tekort in de vorm van een inflatoire druk en een opwaartse druk op de rente, die zich in de gehele eurozone zal laten gevoelen. Daarnaast lijkt het logisch dat in principe enkel Lidstaten die zelf beboet kunnen worden, i.e. de kopgroeplanden (het sanctiemechanisme geldt immers niet voor "pre-ins"), kunnen profiteren van een buitensporig tekort. De voorgestane verdeling (die overigens niet is ingegeven om de "rijkere" Lidstaten van de Unie te bevoordelen: de niet-kopgroeplanden zijn immers per definitie de "armere" Lidstaten van

de Unie) kan bijvoorbeeld worden bereikt door de oprichting van een boetefonds. Lidstaten met een buitensporig tekort kunnen dan verplicht worden een bedrag (als renteloos tegoed) te storten in dit fonds. Indien het deposito wordt omgezet in een boete, wordt het bedrag (vermeerderd met interest) bijvoorbeeld naar rato van BBP verdeeld over de kopgroeplanden zonder buitensporig tekort. De Commissie is van mening dat de opbrengsten van boetes dienen toe te vallen aan de EU-begroting. Zij geeft daarbij aan dat de boete-opbrengsten niet zullen leiden tot hogere uitgaven, maar tot een reductie van de afdrachten van de Lidstaten. Als dit laatste kan worden gegarandeerd, hoeft Nederland consensus daarover niet te blokkeren.

#### 4.3 Uitzonderlijk en tijdelijk

In artikel 104C, lid 2a staat dat een tekort van boven de 3% niet als buitensporig hoeft te worden bestempeld als "de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft".

Met name Duitsland heeft aangedrongen op een nadere definiëring van de termen "uitzonderlijk en tijdelijk". Zowel de Cie-voorstellen als het Duitse voorstel bevatten dezelfde elementen: "uitzonderlijk" wordt omschreven als onverwachte schokken die buiten de beheersing van de overheid vallen met grote consequenties voor het overheids-tekort, alsmede zware recessies (door Duitsland gedefinieerd als een groei van -2% of slechter; door de Cie gespecificeerd als "in particular in the case of significantly negative annual real growth") en "tijdelijk" als een overschrijding die binnen een bepaalde tijdspanne – een jaar na dato – is gecorrigeerd.

In de laatste informele Ecofinraad bleek een meerderheid van de Lidstaten voorstander van nadere definiëring. Enerzijds is een heldere definiëring wenselijk omdat daarmee duidelijkheid wordt gecreëerd. Anderzijds geldt dat een volledige uitputtende opsomming van omstandigheden per definitie niet mogelijk is zodat enige discretie voor de Ecofinraad dient te worden gehandhaafd. In het Monetair Comité zal de komende tijd de nadere

definiëring van de begrippen verder ter hand worden genomen. Wat betreft de definiëring van zware recessies zou een significante negatieve economische groei van jaar op jaar dan wel 4 kwartalen achtereenvolgend wellicht een compromis kunnen zijn tussen uiteenlopende opvattingen.

#### 4.4 Juridische basis

Er zijn twee aanknopingspunten voor de aanneming van de noodzakelijke secundaire wetgeving: artikel 104c, lid 14 tweede alinea of artikel 104c, lid 14, derde alinea (zie bijlage 2). De tweede alinea biedt meer ruimte voor aanpassingen conform de wensen voor een stabiliteitspact, waarbij overigens vervanging van protocol 5 wordt voorzien, terwijl alinea drie slechts ruimte biedt voor "nadere voorschriften en definities voor de toepassing van de bepalingen" van protocol 5. Daarbij geldt overigens, vanwege de ruimere mogelijkheden, het unanimitateitsvereiste voor alinea twee, versus besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor alinea drie. In protocol 5 staan onder andere de referentiewaarden voor tekort en schuld. De Cie heeft in haar recente voorstellen gekozen voor de tweede alinea. Nederland heeft zich tot nu toe op het standpunt gesteld dat de keuze voor de juridische basis pas kan worden gemaakt nadat de inhoud van het stabiliteitspact vaststaat, maar dat als gebruik gemaakt gaat worden van de tweede alinea, de huidige bepalingen van protocol 5 ongewijzigd dienen te worden overgenomen in het nieuwe protocol. Dit principe is tijdens de laatste informele Ecofinraad door alle Lidstaten onderschreven.

#### 5. Institutionele aspecten

Het stabiliteitspact zal gestalte krijgen door secundaire wetgeving ex artikel 103, lid 5 (uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure) en ex artikel 104C, lid 14 (uitwerking van de buitensporige-tekortenprocedure). Deze opzet bevestigt nog eens dat het stabiliteitspact niet een pact is tussen de "ins" onderling; het pact wordt in principe door alle Lidstaten onderschreven (de stemmen van de "outs" zijn ook nodig voor de aanneming van de secundaire wetgeving) waarbij – conform het

Verdrag – bepaalde bepalingen, onder andere het opleggen van sancties, enkel van toepassing zijn voor de Lidstaten die deelnemen aan de euro. Het is ook de intentie het stabiliteitspact medio 1997, d.w.z. ruim voordat de kopgroepplannen bekend zijn, te hebben gefinaliseerd (zie ook § 6. timing). Om bovenstaand principe te benadrukken stelt de Commissie zich voor het geheel van secundaire wetgeving te complementeren met een plechtige verklaring, gehecht aan het Verdrag waarin alle Lidstaten het raamwerk van het stabiliteitspact onderschrijven.

Omdat het stabiliteitspact zich beperkt tot het nader uitwerken van bestaande Verdragsprocedures zijn in principe geen nieuwe instituties voorzien<sup>7</sup>. De multilaterale toezichtprocedure blijft op alle Lidstaten van toepassing met dien verstande dat kopgroepplannen verplicht worden tot het indienen van stabiliteitsprogramma's en derogatielanden tot het indienen van convergentieprogramma's. De buitensporige-tekortenprocedure, m.u.v. de sancties, is ook van toepassing op alle Lidstaten (behalve het VK dat een opt-out heeft). Derogatielanden hebben evenwel geen stemrecht bij het aanmanen van Lidstaten (lid 9 van artikel 104C) en het instellen van sancties (lid 11 van artikel 104C). De besluitvorming terzake geschiedt door de Ecofinraad met een meerderheid van twee derde van de gewogen stemmen van de deelnemers aan de derde fase, met uitsluiting van de stemmen van de betrokken Lidstaat.

#### 6. Timing

De Europese Raad van Florence heeft de Ecofinraad verzocht aan de Europese Raad van Dublin conclusies voor te leggen. Na bekrachtiging door de Europese Raad van Dublin van het raamwerk van het stabiliteitspact, in het bijzonder de uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure en de buitensporige-tekortenprocedure, zou vervolgens de secundaire wetgevingsprocedures kunnen worden gestart (uitwerking concrete wetsteksten in Raadswerkgroepen onder Nederlands voorzitterschap, samenwerkingsprocedure met Europees Parlement in het geval van secundaire wetgeving ex artikel 103, lid 5 en raadpleging Europees

Parlement in het geval van secundaire wetgeving ex artikel 104c, lid 14). Formele aanneming van de secundaire wetgeving is gepland voor juni 1997, met een bezegeling in de Europese Raad.

Betrokkenheid van nationale parlementen

Omdat het stabiliteitspact zal worden vormgegeven via Europese secundaire wetgeving welke geen instemming van het parlement behoeven, is het parlement formeel niet bij de totstandkoming van het stabiliteitspact betrokken. Dit laat onverlet dat het Nederlandse parlement via verslaglegging van de Ecofinraad, overleg met de Minister van Financiën en debatten rondom Europese raden voortdurend geïnformeerd wordt over de vorderingen met het stabiliteitspact. Wat betreft de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de uitvoering van het stabiliteitspact in de derde fase van de EMU – in het bijzonder de buitensporige-tekortenprocedure – geldt allereerst dat het Nederlandse stabiliteitsprogramma gebaseerd zal zijn op het Nederlandse regeerakkoord dat aan het parlement is voorgelegd. Ten aanzien van de Brusselse procedure dient te worden gewezen op het in eerste instantie vertrouwelijke karakter van de procedure. Desalniettemin zijn er in Nederland afspraken gemaakt tussen parlement en het kabinet dat het parlement de Nederlandse aanbeveling vertrouwelijk zal ontvangen. Voorts geldt ook hier dat het Nederlandse parlement via verslaglegging van de Ecofinraad, overleg met de minister van Financiën en debatten rond Europese Raden voortdurend en regulier zal worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het multilaterale toezichtsprocedure en de buitensporige-tekortenprocedure.

#### 7. Nederlands standpunt

Aan de hand van de hierboven vermelde overwegingen kan het Nederlandse standpunt ten aanzien van versterking van budgettaire discipline in de derde fase van de EMU als volgt worden samengevat.

##### 1. Nederland kan instemmen met de voorgestelde invulling van de

multilaterale toezichtprocedure ex artikel 103, lid 5, te weten:

– het verplicht indienen en actualiseren van stabiliteitsprogramma's voor deelnemers aan de derde fase van de EMU en convergentieprogramma's voor derogatielanden;  
– de door de Commissie voorgestelde basiselementen van de stabiliteitsprogramma's,<sup>8</sup> onder andere de landenspecifieke middellange-termijndoelstelling voor het tekort van "close to balance", waarmee het begrotingstekort ook in laagconjunctuur behoudens zware recessies onder de referentiewaarde van het Verdrag kan worden gehouden;

– een nauwlettende monitoring van de uitvoering van de programma's zodat afwijkingen van het middellange-termijnpad vroegtijdig worden gesignaleerd en Lidstaten indien nodig een aanbeveling ontvangen, ex artikel 103, lid 4.

2. Analyses ten behoeve van de Nederlandse invulling van het begrip "close to balance" zullen worden verricht door de Studiegroep Begrotingsruimte.

3. Nederland is er voorstander van de buitensporige-tekortenprocedure te verstrakken door het vastleggen van de termijnen voor de verschillende stappen van de procedure en het vooraf bepalen van een methode voor de berekening van de omvang van de sancties.

4. Nederland kan instemmen met het waar mogelijk – in de tijd – combineren van bepaalde stappen van de buitensporige-tekortenprocedure teneinde de procedure zo snel mogelijk te laten verlopen. De Nederlandse gedachten gaan uit naar een totale lengte van de buitensporige-tekortenprocedure van ongeveer een jaar.

5. Nederland kan instemmen met de door de Commissie voorgestelde berekening van de omvang van de sancties, dat wil zeggen een vast deel als percentage van het BBP en variabel deel, proportioneel aan de afwijking van het feitelijk tekort van de 3%-referentiewaarde. Nederland kan zich vinden in de door de Commissie voorgestelde hoogte van de parameters, te weten een vast deel van 0,2% van het BBP plus een tiende van het verschil tussen het feitelijke tekort en de 3%-referentiewaarde. Voor een plafond op de sanctie per jaar is 0,5% BBP, zoals door de Commissie voorgesteld, aanvaardbaar.

6. Nederland is van mening dat de eerste sanctie die wordt opgelegd bij een buitensporig tekort een renteloos tegoed is. Dit tegoed kan later, bij voorkeur na twee jaar, worden omgezet in een boete.

7. Logischerwijs zouden de opbrengsten van eventuele boetes ten goede moeten komen aan de Lidstaten zonder derogatie en zonder een buitensporig tekort. Als echter gegarandeerd kan worden dat toevoeging van de opbrengsten aan de EU-begroting alleen zal leiden tot een reductie van afdrachten van de Lidstaten en niet zal leiden tot hogere EU-uitgaven, hoeft Nederland deze regeling niet te blokkeren.

8. Nederland kan instemmen met een nadere definiëring van de begrippen "uitzonderlijk en tijdelijk" in lid 2a van artikel 104C. Nederland acht hiertoe de Duitse en Commissie-voorstellen goede uitgangspunten. Wat betreft de definiëring van zware recessies is concretisering vereist om niet het basisdoel van het stabiliteitspact te ondermijnen.

9. Nederland is van opvatting dat als de keuze valt op artikel 104C, lid 14 tweede alinea als juridische basis voor de aanneming van secundaire wetgeving ex artikel 104C, de oude bepalingen van het protocol 5 ongewijzigd dienen terug te komen in het nieuwe protocol.

<sup>1</sup> Rijksoverheid, lagere overheden en sociale fondsen tesamen, exclusief mutaties kredieten en deelnemingen.

<sup>2</sup> Meer precies spreekt de ER over "close to balance or a surplus", omdat enkele landen reeds een structureel overschot als doelstelling hebben geformuleerd.

<sup>3</sup> Artikel 103 en artikel 104C zijn bijgevoegd in de bijlagen.

<sup>4</sup> In lid 10 van artikel 104C staat opgenomen dat Lidstaten niet in beroep kunnen gaan tegen de besluiten in leden 1 tot en met 9 van artikel 104C.

<sup>5</sup> Lidstaat ontvangt geen rente op het deposito, maar is wel rente verschuldigd op het voor het deposito ingeleende geld.

<sup>6</sup> Het oorspronkelijke Waigel-plan ging uit van een boete van 0,25% BBP per 1%-punt overschrijding van het tekort boven de 3%, zonder maximum.

<sup>7</sup> Enkel Frankrijk heeft zich voorstander getoond van het van origine Duitse voorstel tot het instellen van een stabiliteitsraad. Dit idee heeft echter tot nu toe geen steun gekregen van andere Lidstaten.

<sup>8</sup> Naast de reeds bestaande "richtlijnen" van convergentieprogramma's.

Vraag van het lid **De Boer** (Groen-Links) bij wetsvoorstel 24 677: Waarom lagen de laatste stukken eerst vanochtend op mijn bureau?

Het gecorrigeerde verslag inzake wetsvoorstel 24 677 (directie-pensioenlichamen) is eerst op vrijdag 6 december aanvaard. In verband hiermee is met de griffie van de Eerste Kamer in goed overleg afgesproken dat de nota naar aanleiding van het verslag uiterlijk maandag zou worden ingediend. Deze nota is op maandag even voor vijven aan de griffie aangeboden.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA): Wat zijn de fiscale effecten van de invoering van de WAZ? Is het juist dat het om een bedrag gaat in de orde van 2 miljard gulden?

In tegenstelling tot de huidige AAW-premie zal de WAZ-premie voor zelfstandigen aftrekbaar zijn voor de inkomstenbelasting. De aftrekbaarheid van de WAZ-premie heeft zowel gevolgen voor de opbrengst van de premies volksverzekeringen als de belastingopbrengst. Het kabinet heeft hier in de doorrekening van de AO-operatie rekening mee gehouden. Met de aftrekbaarheid van de WAZ-premie is overigens niet een bedrag van 2 miljard gemoeid, maar een bedrag in de orde van 1,2 miljard. Bij de berekening van de inkomenseffecten van de AO-operaties is eveneens uitgegaan van de aftrekbaarheid van de WAZ-premies.

Vraag van het lid **Schuyer** (D66): In het kader van de verschuiving van directe naar indirecte belastingen wordt gevraagd naar de opbrengst van de belastingcomponent in de eerste schijf.

Opgemerkt wordt dat het opheffen van de derde schijf niet al te lastig meer zou zijn, wanneer uit hoofde van grondslagverbreding voor de volksverzekeringen de eerste schijf wordt verlengd en tevens de verlenging van de tweede schijf als beleidsdoelstelling wordt nagestreefd.

Ten slotte wordt gezegd dat het goed zou zijn een stappenplan te maken waarmee in drie jaar de belastingvrije som in de VB wordt verdubbeld, onder gelijktijdige afschaffing van het onderscheid tussen alleenstaanden en samenwonenden.

De opbrengst van de belastingcomponent in de eerste schijf wordt geraamd op 13 à 14 miljard gulden. Bij een gelijktijdige verlenging van de eerste en tweede schijf neemt de

grondslag voor de derde schijf af. De huidige grondslag voor de derde schijf wordt overigens geraamd op ca. 17 miljard. Met het laten vervallen van het toptarief zou onder de huidige omstandigheden een bedrag van ca. 1,7 miljard zijn gemoeid.

Het kabinet heeft recent een aantal malen besloten tot een verhoging van de belastingvrije som in de Vermogensbelasting. Het meest recent zijn in het kader van het ab-wetsvoorstel alle belastingvrije sommen met 32,5% verhoogd. Het kabinet heeft op dit moment geen concreet voornemen de VB verder te wijzigen.

Vraag van het lid **Schuyer** (D66) inzake huurwaardeforfait.

Het doet mij genoegen dat de D66-fractie bij monde van de heer Schuyer te kennen heeft gegeven accoord te gaan met het voorgestelde percentage van het huurwaardeforfait. De heer Schuyer gaf daarbij aan nog wel wat vragen met betrekking tot de systematiek te hebben. Deze wachten wij met belangstelling af.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA): Sinds Oort is de belastinggrondslag verkleind. Waar gaat dit heen en wat is de verwachting daarvan?

Uit Bijlage 4 bij de Miljoenennota 1997 blijkt een versmalling van de belastbare grondslag in de periode 1990-1995. Op hoofdlijnen kunnen hiervoor drie oorzaken worden aangewezen:

1. De macro-inkomens (looninkomen en winstinkomen zelfstandigen) zijn minder toegenomen dan het BBP; dit verklaart ongeveer de helft van het achterblijven van de grondslag bij de ontwikkeling van het BBP.

2. Daarnaast is een groot deel van het achterblijven van de grondslagontwikkeling te verklaren uit bewust beleid in het kader van de bevordering van de werkgelegenheid en de koopkracht (met name verhoging belastingvrije som en arbeidskostenforfait).

3. Ten slotte komt een bescheiden deel van het achterblijven van de grondslagontwikkeling voort uit het samenstel van sparen, lenen en beleggen.

Voor 1996 en 1997 zijn de macro-economische inzichten, zoals het CPB deze heeft weergegeven in de MEV

'97, en de fiscale beleidsmaatregelen verwerkt in de ramingen. In de Verkenning van het belastingstelsel richting 21e eeuw zal aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de heffingsgrondslag op langere termijn.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA): Is de permanente commissie van overleg de enige adviescommissie van Financiën en behandelt deze Commissie ook zaken die op het terrein liggen van EZ en SZW?

De permanente commissie voor overleg waarop wordt gedoeld, is de voortzetting van de commissie Vermindering Administratieve Verplichtingen Bedrijfsleven (zie Van Lunteren). De ministeries van SZW en EZ zijn hierin wederom vertegenwoordigd, evenals VNO-NCW, MKB Nederland en LTO, Biza en de belastingdienst. De voortgezette commissie behandelt geen zaken die als zodanig op het terrein van SZW of EZ liggen. De commissie richt zich uitsluitend op het terrein van de uitvoering van de directe belastingen. De functie van de commissie is de gevolgen te bespreken die zijn verbonden aan de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast worden knelpunten besproken die zich voordoen in de uitvoering ten aanzien van ontwikkelingen in de belastingdienst zelf. Dezelfde functie, maar dan op het terrein van de indirecte belastingen, wordt reeds sedert november 1991 vervuld door de gezamenlijke RCO-Financiën-commissie Opheffing Fiscale Grenzen.

Vraag van het lid **De Boer** (Groen-Links): Hoe verhoudt de woningprijsontwikking sinds het midden van de jaren zeventig zich tot de ontwikkeling van de inflatie in die periode?

De beschikbare gegevens zijn gebrekkig. De reeks waar we over beschikken is die van de Nederlandse Vereniging van Makelaars. Het gaat hier om verkoopprijzen van leeg te aanvaarden woonhuizen voorzover ze via de NVM zijn verhandeld en uitdrukkelijk niet om een prijsindex. Deze cijfers vormen niet meer dan een indicatie van de prijsontwikkeling van de woningvoorraad.

Wanneer deze gegevens worden afgezet tegen de inflatie dan blijkt

tussen 1975 en 1995 een reële stijging van ruim 19% te zijn opgetreden.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA): Stevens stelt het (tweede) monti rapport aan de orde en vraagt in het bijzonder naar de voortzetting van de werkzaamheden in een nieuw op te richten permanente (Monti-)groep. Tevens wordt gerefereerd aan de gevolgen van uitspraken van het (Europese) Hof van Justitie.

De Europese Commissie is in vervolg op de discussies in de zogenoemde Monti-groep over "Taxation in the European Union" op 22 oktober jl. met een "Report on the development of tax systems" gekomen. Dit rapport moet in plaats van een eindstation veeleer als een tussenstation worden gezien.

De waarde van het rapport ligt met name daarin dat alle fiscale dossiers als één samenhangend geheel worden gepresenteerd. Voorts worden verbanden gelegd met andere belangrijke thema's als werkgelegenheid, de interne markt en de EMU. Het belangrijkste concrete voorstel uit het rapport is de oprichting van een groep die een permanent karakter zou moeten krijgen.

In de Ecofin-Raad van 11 november, waarin het rapport van de Commissie is besproken, heeft de Raad de intentie van de Commissie verwelkomd om de besprekingen over deze onderwerpen voort te zetten in een permanente groep. De Raad heeft tevens besloten het rapport onder de aandacht van de Europese Raad van Dublin van 13/14 december 1996 te brengen. Mede in het licht van het karakter van het rapport van de Commissie zou deze groep naar Nederlands inzicht een brede basis voor discussie moeten krijgen. In het rapport wordt overigens nog onderkend dat een aantal lidstaten bezorgd is over de gevolgen van uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Een zorg die ook door Nederland wordt gedeeld<sup>1</sup>. Met het oog op de omstandigheid dat het Europese Hof geen heffingsrecht kan creëren bestaat namelijk het risico dat niet in alle gevallen een adequate heffing kan worden verzekerd.

<sup>1</sup> (zie Editorial EC-Tax Review, The Court of Justice of the European Communities and direct taxes: "Est-ce que la justice est de ce monde"?, W. A. Vermeend, 1992/2)

Vraag van het lid **Stevens** (CDA): Is het juist dat bij de vermindering lage lonen en langdurig werklozen bijna geen werkgeverslasten meer verschuldigd zijn? Leidt de vermindering lage lonen tot verdringing van reguliere arbeid net boven het grensloon?

Bij cumulatie van de vermindering lage lonen en de vermindering langdurig werklozen is de totale afdrachtsvermindering voor dit jaar gemaximeerd op f 6000. Dit bedrag is inderdaad niet veel lager dan de gemiddelde werkgeverslasten op het niveau van het wettelijk minimumloon. Op deze wijze vormt de regeling een sterke stimulans voor het in dienst nemen van langdurig werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Niet uitgesloten is dat zich een zekere verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal voordoen. Dit is inherent aan maatregelen die specifiek zijn gericht op een bepaald segment van de arbeidsmarkt. De afdrachtsverminderingen geven een forse impuls aan de onderkant van de arbeidsmarkt en voor mensen die anders nauwelijks een kans op de arbeidsmarkt maken. Naar verwachting hebben de maatregelen per saldo een positief effect op de werkgelegenheid. Ik wijs er hierbij op dat de werkgelegenheid in 1995 een snelle groei vertoonde. Naar verwachting zal deze groei zich in 1996 en 1997 doorzetten. Het gaat dan om 110 000 respectievelijk 103 000 personen volgens de MEV 1997.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA): Welke ideeën bestaan er over fiscalisering van de volksverzekeringen? Reactie op suggestie van Wijers lastenverlichting te richten op verlenging van de eerste schijf met f 15 000?

Dit kabinet heeft niet het voornemen de volksverzekeringen te gaan fiscaliseren. Bij de financiering van de volksverzekeringen bestaat wel ruimte voor rijksbijdragen. De kinderbijslag wordt zelfs al sedert enige jaren volledig met een rijksbijdrage gefinancierd. In het kader van de AOW heeft in de nota "Werken aan zekerheid" uitgesproken het wenselijk te vinden om een bovengrens voor het premiepercentage voor de AOW te formuleren. Het resulterende tekort in het AOW-fonds

zal worden opgevangen met een rijksbijdrage. In de nota "Werken aan zekerheid" is een wijziging van het indexeringsmechanisme van de eerste schijf naar voren gebracht. Die kan bijdragen aan een verlenging van de eerste schijf. In het kader van de Verkenning van het belastingstelsel richting 21e eeuw zal aan de lengte van de eerste schijf aandacht worden geschonken.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA): Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het voornemen om onder de PSW toe te staan dat lijfrenten worden ondergebracht bij de pensioenuitvoerder. "Witteveen" wil toestaan dat binnen de pensioenregeling individuele componenten worden ondergebracht. Administratief moeten deze twee zaken door de werkgever worden onderscheiden. Wanneer komt de wetgeving conform de voorstellen van Witteveen en hoe zit het met de administratie van de werkgever.

Lijfrenten en individuele toevoegingen aan het collectieve pensioen moeten van elkaar worden onderscheiden. De premie voor een door de pensioenuitvoerder aan de deelnemers van een pensioenregeling aangeboden lijfrente is slechts aftrekbaar indien en voor zover wordt voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 45 en 45a van de Inkomstenbelasting. Deze artikelen hebben onder meer betrekking op de maximale bedragen die in het kader van een lijfrente aftrekbaar zijn. Lijfrenten via de pensioenuitvoerder en andere lijfrenten moeten bij de toets aan de daar genoemde maxima bij elkaar worden gevoegd. Premies voor individuele toevoegingen aan het collectieve pensioen kunnen in aftrek worden toegestaan indien de pensioenregeling als zodanig voldoet aan hetgeen gesteld is in artikel 11, lid 3. Het individuele gebruik van de ruimte in de pensioenregeling en het benutten van de fiscale ruimte voor het afsluiten van lijfrenten worden – althans fiscaal – los van elkaar beoordeeld. Op dit moment wordt de wetgeving conform de voorstellen van de commissie Witteveen voorbereid. Ik verwacht dat deze in het begin van volgend jaar aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden aangeboden.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA): Mevrouw Ter Veld vraagt naar de mogelijkheid om te profiteren van de afdrachtskorting lage lonen door in principe hoog gesalarieerde functies op te delen. Zij noemt de situatie waarin een boekhouder een volledige werkweek werkt, echter verdeeld over de BV-inkoop, de BV-verkoop en de BV-promotie. Wordt dan getoetst per persoon of per dienstbetrekking?

De vermindering lage lonen is van toepassing indien het loon van de werknemer in een dienstbetrekking niet meer bedraagt dan het zogenoemde toetsloon. Dit bedraagt voor een werknemer van 23 jaar en ouder bij een werkweek van 32 uur 115% van wettelijk minimumloon. Bij een werkweek korter dan 32 uur wordt het toetsloon naar evenredigheid vermindert. In zoverre is het dus niet mogelijk om door het opdelen van hoog betaalde functies te profiteren van de afdrachtsverminderingen.

Vragen van het lid **Schuyer** (D66) over tabaksaccijns:

1. 3 x 15 schijnt op iets langere termijn nog iets voordeliger te zijn dan 1 x 50. Waarom niet gekozen voor 4 x 12 of 5 x 10 cent?
2. Voor de korte termijn is er natuurlijk wel een gaatje. Kan de minister inmiddels een dekking aangeven?

1. 3 x 15 is exclusief BTW. Bij het oorspronkelijke voorstel ging het om een verhoging die exclusief BTW 42,5 cent bedroeg en inclusief BTW 50 cent. Op termijn valt de verhoging nu exclusief BTW dus 2,5 cent hoger uit. Dit is de reden dat er structureel een iets gunstiger beeld ontstaat dan in de Miljoenennota.
2. De beperkte kaseffecten die in 1997 en in 1998 optreden ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel worden meegenomen bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota/Kaderbrief.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP) (mede namens RPF en GPV): Het huurwaardeforfait beoogt geen lastenverzwaring. Toch is dit naar onze waarneming feitelijk wel het geval. Vindt de staatssecretaris dit wenselijk?

Ik merk hierover op dat het totaal aan maatregelen op het terrein van

het huurwaardeforfait niet tot een meeropbrengst voor de schatkist leidt. Er is dus in ieder geval géén verzwa­ring van de micro lastendruk. Voor vrijwel alle correcte aangevers zal een positief totaal-effect optreden.

Voor belastingplichtigen die de waardeontwikkeling van hun woning onvoldoende in hun aangifte hebben verwerkt kunnen wel negatieve effecten optreden, doordat nu de juiste (en dus een hogere) woning­waarde in aanmerking wordt genomen. In deze gevallen gaat het om een correctie van aangiftegedrag. Dit zou ik niet als lastenverzwaring willen aanmerken; het is wel een verschuiving van de druk tussen individuen.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA): Het arbeidskostenforfait is gerelateerd aan de kosten van verwerving. Is het oprekken van dit instrument nog wel acceptabel binnen de bestaande wettekst? Wat kost de verhoging van het arbeidskostenforfait? En wat is de "return on investment" (extra werklozen aan de slag)?

Tijdens de behandeling van het belastingplan in de Tweede Kamer heb ik meermalen aangegeven dat de gedachtevorming over de toekomstige vormgeving van het arbeidskostenforfait nog gaande is; er is over mogelijke alternatieve vormgeving gerapporteerd.

Afhankelijk van de reacties kan bij voorbeeld in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1998 met een nadere standpuntbepaling worden gekomen.

De voorgestelde verhoging van arbeidskostenforfait leidt tot een belastingderving op kasbasis van 85 mln. voor 1997. Voor 1998 en 1999 bedraagt deze 100 mln.

De verhoging van het arbeidskostenforfait maakt deel uit van een pakket aan maatregelen dat is gericht op het bevorderen van de werkgelegenheid, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Richting Tweede Kamer heb ik al laten weten dat van de verhoging van het arbeidskostenforfait niet afzonderlijk kan worden aangegeven wat de werkgelegenheidseffecten zijn. Wel kan op grond van micro-economische analyses worden verwacht dat er positieve werkgelegenheidseffecten zullen zijn.

Verder lijkt de ontwikkeling van de werkloosheid en van de werkgelegenheid aan te geven dat het kabinetsbeleid op dit punt succesvol is.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP) over de energie-investeringsaftrek. Is een "subsidie" van 13,5% ((40% \* 100) \* 35%) niet rijkelijk veel? Geldt het verminderen van de percentages slechts voor ondernemers of ook voor particulieren?

Van deze faciliteit dient een stimulerend effect uit te gaan op investeringen die op zichzelf beschouwd niet of niet voldoende rendabel zijn. In dat opzicht acht ik de voorgestelde aftrekpercentages hoog maar niet te hoog. De faciliteit geldt slechts voor ondernemers.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP) inzake kwalificerende feitelijke werkzaamheden en de tegenbewijsregeling van artikel 15, vijfde lid. Voor de tegenbewijsregeling van het voorgestelde artikel 15, vijfde lid, zal de natuurlijke persoon werkzaamheden moeten verrichten welke van wezenlijke aard zijn. In de memorie van antwoord is aangegeven dat sprake moet zijn van gekwalificeerde feitelijke werkzaamheden. Wat wordt in dit kader onder gekwalificeerde feitelijke werkzaamheden verstaan?

In de memorie van antwoord heb ik aangegeven wat onder wezenlijke werkzaamheden moet worden verstaan. Allereerst denk ik hierbij aan de beheers- en bestuursdaden. Echter, het is denkbaar dat de overnemer in eerste instantie niet de beheers- en bestuursdaden verricht, doch wel werkzaamheden verricht welke van wezenlijke aard zijn voor de betreffende onderneming. Indien er bij voorbeeld sprake is van een overname van een loodgietersbedrijf, dan kunnen de werkzaamheden van een loodgieter als een gekwalificeerde feitelijke werkzaamheid worden aangemerkt. Het gaat derhalve om passende werkzaamheden die liggen in de lijn van de onderneming.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP) inzake Artikel 10a, eerste lid en de zakelijke motieven. Is er sprake van in overwegende mate zakelijke motieven ingeval dividend wordt

schuldiggebleven zonder uitzicht op bedrijfsopvolging op korte termijn?

Zoals ik hierover heb aangegeven, ziet het eerste lid op handelingen welke in het algemeen met gesloten beurs plaatsvinden. Het is aan belastingplichtige om aan te geven dat er aan een en ander in overwegende mate zakelijke motieven ten grondslag liggen. In het geval van een bedrijfsopvolging kan ik het mij voorstellen, zoals ik eerder heb aangegeven, dat aan de schuldigerkenning zakelijke motieven ten grondslag liggen. In andere situaties lijkt het niet eenvoudig om aan te geven wat de zakelijke, niet zijnde fiscale overwegingen, zijn welke aan de schuldigerkenning ten grondslag liggen. Het staat de belastingplichtige natuurlijk vrij om ook zonder dat er een bedrijfsopvolging op korte termijn plaatsvindt, de zakelijke motieven aan te geven. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA) over toepassing risico-reserve bij banken en verzekeraars. De heer Stevens vraagt aan te geven of banken en verzekeraars gebruik kunnen maken van het voorgestelde regime voor het vormen van een risico-reserve.

Banken en verzekeraars kunnen gebruik maken van de risico-reserve voor interne financieringen, dus financieringsactiviteiten binnen de groep. Als voorbeeld geef ik de financiering van de aankoop van een kantoorpand dat door het concern zelf wordt gebruikt. In de memorie van toelichting heb ik op blz. 30 aangegeven dat het bij financieringsactiviteiten niet mag gaan om de financiering buiten concern en evenmin om beleggen. Kredietverlening door banken aan derden dan wel het verzekeren van risico's van derden door verzekeringsmaatschappijen buiten concern kwalificeren niet als financieringsactiviteiten in de zin van het voorgestelde artikel 15b, eerste lid, onderdeel a. Wat betreft de interne financiering zullen geen nadere voorwaarden worden gesteld welke afwijken van die welke bij andere concerns worden gesteld die van de regeling gebruik maken.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA) inzake causaliteit en artikel 15, vierde lid bij banken en verzekeraars. De



heer Stevens vraagt op welke wijze banken en verzekeraars de causaliteit kunnen aantonen bij de toepassing van het voorgestelde artikel 15, vierde lid. Bij banken en verzekeraars is namelijk continu sprake van het in- en uitlenen van gelden.

Ik merk op dat mij hierbij een praktische benadering voor ogen staat. In het verleden is gebleken dat banken en verzekeraars in goed overleg met de belastingdienst tot afspraken kunnen komen inzake het etiketteren van leningen. Deze lijn zal ook ten aanzien van de causaliteitsproblematiek worden doorgezet.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA) over toepassing van artikel 10a, beleggingsinstellingen en de uitdelingsverplichting. De heer Stevens vraagt of een beleggingsinstelling in de zin van artikel 28 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, haar status kan verliezen door toepassing van het voorgestelde artikel 10a. Door weigering van de renteaftrek ontstaat commercieel een lagere winst dan fiscaal zodat de uitdelingsverplichting hoger is dan de commerciële winst, en de vennootschap blijkbaar over onvoldoende winstreserves beschikt om uit te delen.

Ik wijs er in de eerste plaats op dat het aantal gevallen dat bij een beleggingsinstelling het voorgestelde artikel 10a, van toepassing is, gering zal zijn. Dit als gevolg van de voorwaarden van artikel 28, tweede lid, onderdeel a, waarin het vreemd vermogen dat een beleggingsinstelling mag aantrekken is beperkt tot 60% van de waarde van de onroerende zaken en 20% van de waarde van de overige beleggingen. Bij het beperkt aantal gevallen waarin artikel 10a toch in beeld kan komen, kan de zakelijkheidstoets en voor de situaties van het tweede lid de compenserende heffing, soelaas bieden. Ik verwacht dan ook dat er zich op dit vlak in de praktijk geen problemen zullen voordoen. Voor zover als gevolg van het voorgestelde artikel 10a de rente feitelijk niet in aftrek kan worden gebracht, is deze situatie door belastingplichtige bewust in het leven geroepen. De beleggingsinstelling zal alsdan uit de beleggingen zelf aan de uitdelingsverplichting moeten voldoen.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP) over Artikel 10a, zinsnede "rechtens dan wel in feite direct of indirect verschuldigd" onduidelijk. De heer Van den Berg verzoekt mij of duidelijker kan worden aangegeven wat de zinsnede "rechtens dan wel in feite direct of indirect" wordt bedoeld.

Zoals ik in de verschillende schriftelijke stukken heb aangegeven, is bij deze anti-misbruik bepaling, niet alleen de juridische werkelijkheid maar ook de materiële werkelijkheid van belang. In de schriftelijke stukken (nota naar aanleiding van het verslag, blz. 29) heb ik reeds een aantal voorbeelden van de bedoeling van deze zinsnede gegeven. Gezien de veelheid van situaties die zich kunnen voordoen zal verdere invulling in de praktijk moeten plaatsvinden.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP) over Artikel 10a, eerste lid, en compenserende heffing. Waarom is voor de toepassing van het voorgestelde artikel 10a, eerste lid, een compenserende heffing niet relevant.

Zoals ik in de schriftelijke stukken heb aangegeven, vindt er bij situaties als bedoeld in het eerste lid, in feite een rondje met gesloten beurzen plaats. Een dergelijke schuldigerkenning of een dergelijke lening kan op ieder door de moeder gewenst moment plaatsvinden. Hierdoor is het mogelijk om de belastinggrondslag bij de dochter door de daaruit voortvloeiende rentestromen naar willekeur te beïnvloeden. Of er een compenserende heffing plaatsvindt, vind ik in een dergelijk geval dan ook niet relevant.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA) over Artikel 10a en de compenserende heffing. Mevrouw Ter Veld vraagt wat onder een redelijke heffing moet worden verstaan. Wordt hiertoe aangesloten bij de initiële druk welke voortvloeit uit de toepassing van de voorgestelde regeling inzake de risico-reserve?

Zoals ik in de verschillende stukken heb aangegeven, wordt bij deze beoordeling gekeken naar de grondslag en het tarief waarnaar de rente in het land van ontvangst in de heffing wordt betrokken bij binnen-

landse belastingplichtigen mits er geen bijzonder regime van toepassing is.

Indien er wel sprake is van een bijzonder regime dan zal bezien moeten worden of het bijzondere regime waaraan het buitenlandse lichaam is onderworpen leidt tot een in enigszins belangrijke mate voordeliger fiscaal resultaat dan wanneer dit lichaam in Nederland zou zijn gevestigd en zou voldoen aan de voorgestelde regeling inzake de risico-reserve. Zou het buitenlandse lichaam, ware het in Nederland gevestigd, voldoen aan de bepalingen inzake de vorming van een risico-reserve, dan kan de initiële druk welke uit de regeling inzake de risico-reserve voortvloeit als uitgangspunt worden genomen.

Vraag van het lid **Rensema** (VVD) over artikel 10a (24 696) "in overwegende mate zakelijke motieven".

De heer Rensema merkt op dat het criterium "in overwegende mate zakelijke overwegingen" dat in het voorgestelde artikel 10a is opgenomen, weinig fraai is en niet wenselijk. Dit criterium, dat kennelijk is afgeleid uit de fraus legis- en richtige heffing jurisprudentie, zou bewaard moeten worden voor bijzondere gevallen. Door toepassing van dit criterium zou een verschil in behandeling van belastingplichtigen kunnen optreden.

De voorgestelde regeling is er op gericht om constructies waardoor de Nederlandse belastinggrondslag wordt uitgehold tegen te gaan. Het gaat daarbij om een aantal bijzondere situaties. Ook wel aangeduid als kasrondjes en verhangingen. Complexe situaties waarin belastingplichtigen niet per ongeluk verzeild raken. Men kent de risico's van onzakelijk handelen. Ik acht het dan ook verantwoord dit inderdaad aan de fraus-legis en richtige heffing jurisprudentie ontleende criterium toe te passen.

Vraag van het lid **Rensema** (VVD) bij wetsvoorstel 24 696: Wat is de mate van substance bij de risicoreserve?

De heer Rensema is ingegaan op de substance-criteria bij de voorgestelde risico-reserve. Hij heeft in dat verband gewezen op het regime voor financiële dienstverlening in Ierland,

gericht op de creatie van arbeidsplaatsen.  
Zoals in de voorgaande stukken is aangegeven zal een lichaam dat in Nederland een risico-reserve vormt over de nodige substance moeten beschikken met betrekking tot de concernfinancieringsactiviteiten. De Nederlandse regeling is gericht op kwalitatieve criteria in plaats van kwantitatieve criteria zoals bijvoorbeeld het Dublin Dock regime. Binnen het regime past dat de benodigde substance afhankelijk is van de aard en omvang van de activiteiten. Van geval tot geval zal moeten worden bezien wat een passende personeelsbezetting in kwalitatieve en kwantitatieve zin is gelet op de aard en omvang van deze activiteiten. De mogelijkheid dat er in het geheel geen financiële mensen nodig zijn kan ik mij bij artikel 15b dan ook niet voorstellen.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA): Schrijft de belastingdienst PC's af in één jaar?

De belastingdienst hanteert een afschrijvingstermijn die ongeveer overeenkomt met de gemiddelde afschrijvingsperiode van PC's in het bedrijfsleven. De termijn die de belastingdienst hanteert belooft gemiddeld genomen ruim drie jaar. Dit sluit aan bij de gemiddelde economische levensduur van PC's.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA) bij wetsvoorstel 24761: Is de staatssecretaris bereid om betaalde invorderingsrente en ontvangen invorderingsrente te salderen indien deze betrekking hebben op dezelfde belastingaanslag.  
Vraag houdt verband met het feit dat betaalde invorderingsrente beperkt aftrekbaar is, terwijl ontvangen invorderingsrente volledig belast zou worden.

Betaalde invorderingsrente wordt als een persoonlijke-verplichting aangemerkt. De beperking van de rente-aftrek is ook daarop van toepassing, waardoor deze invorderingsrente niet in alle gevallen volledig zal kunnen worden afgetrokken.  
Indien deze betaalde invorderingsrente naderhand aan de belastingplichtige wordt teruggegeven, wordt deze "terugontvangen" invorderingsrente aangemerkt als een negatieve persoonlijke verplichting. De

systematiek van de negatieve persoonlijke verplichtingen brengen met zich dat de terugontvangen invorderingsrente slechts belast wordt voor zover deze in het verleden daadwerkelijk in aftrek is gebracht. Dit betekent dat in feite saldering plaatsvindt.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA): Als de echtgenoot in juli overlijdt, waarom geldt de weduwe dan de resterende maanden niet als alleenstaande ouder?

Voor de belastingvrije som wordt gekeken naar de situatie zoals die het grootste deel van het jaar van kracht is. Een ander systeem zou lastig te verdedigen zijn en ook moeilijk uitvoerbaar.

Vraag van het lid **De Boer** (Groen-Links): Betekenen de voorstellen ter zake buitengewone lasten een verslechtering voor gehandicapten, zoals in de brief vereniging spierziekte Nederland is aangekaart. Kan staatssecretaris VSN geruststellen?

De brief ziet met name op zaken die uit het wetsvoorstel zijn gehaald. Daarbij heb ik toegezegd met belanghebbenden te overleggen alvorens deze maatregelen voor te stellen.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA) over Heffingsrente.  
Een aantal vragen over de voorgestelde wijzigingen bij de heffingsrente.

Uitgangspunt van de voorstellen is een economische benadering waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de voorlopige en definitieve aanslagen. Er wordt heffingsrente berekend voorzover de belasting-schuld na het belastingtijdvak wordt vastgesteld. Is er per saldo een bedrag terug te ontvangen dan krijgt de belastingplichtige heffingsrente vergoed, is er per saldo een bedrag te betalen dan wordt de heffingsrente in rekening gebracht. Daarbij gaat de heffingsrente lopen na het einde van het belastingtijdvak. Een belastingplichtige kan voorkomen dat hij met heffingsrente wordt geconfronteerd door tijdig te verzoeken om de vaststelling van een voorlopige aanslag. Voorlopige aanslagen worden vaak al aan het begin van het belastingtijdvak

vastgesteld. Soms kan er aanleiding zijn later – op basis van een nieuwe schatting – een nadere voorlopige aanslag vast te stellen. Met het oog daarop is voorgesteld dat ondernemers vóór 1 augustus een schatting geven van hun belastbare inkomen over het lopende jaar. Zo kan er vóór het einde van het belastingtijdvak een zo goed mogelijke voorlopige aanslag worden vastgesteld. Daarmee wordt veelal het later in rekening brengen van heffingsrente voorkomen. Hiermee wordt ook een besparing van de administratieve lasten verwacht. Een en andere is besproken met vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties. Indien een definitieve aanslag wordt vastgesteld die hoger is dan het bedrag van de voorlopige aanslag dan wordt alleen heffingsrente berekend over het verschil. Daarmee komt het huidige – meer juridische – criterium te vervallen dat heffingsrente in rekening wordt gebracht over het bedrag van de aanslag voor zover dat uitgaat boven het bedrag van de belasting volgens de aangifte. Uitgangspunt van de voorstellen is immers een meer economische benadering.

Vraag van het lid **Stevens** (CDA) over verkrijging krachtens erfrecht en conserverende aanslag (wetsvoorstel 24761).

Een overgang krachtens erfrecht wordt als vervreemding aangemerkt indien de erfgenaam in het buitenland woont. De erflater wordt ter zake van deze vervreemding belast; dit betekent dus dat de aanslag nog op naam is gesteld van de erflater. Op verzoek van de erfgenaam – als rechtsopvolger van de erflater – kan uitstel van betaling worden verleend voor de belasting die wegens de overgang krachtens erfrecht verschuldigd is, mits voldoende zekerheid wordt gesteld. Ook goederen van de erfgenaam kunnen voor die zekerheid dienen. De erfgenaam zal bij het verzoek om uitstel moeten verklaren voor toepassing van de uitstelregeling in de positie van de erflater te treden. Dit houdt onder meer in dat het uitstel zal worden beëindigd indien de erfgenaam het aanmerkelijk belang vervreemdt of de onderneming staakt en de reserves uitkeert. Voorts zal de voorwaarde worden gesteld dat de erfgenaam zich aansprakelijk stelt voor de belasting-

schuld waarvoor uitstel van betaling is verleend.

De heer Stevens heeft ook gevraagd of de in de conserverende aanslag opgenomen belastingschuld in mindering kan komen bij de berekening van het verschuldigde successierecht. Met antwoord hierop is in beginsel neen. De belasting ten tijde van het overlijden is immers slechts invorderbaar onder de opschortende voorwaarde dat de aandelen binnen een termijn van tien jaar worden vervreemd.

Indien een dergelijke vervreemding inderdaad plaatsvindt, is dat voor de heffing van het successierecht echter een nadere gebeurtenis op grond waarvan het oorspronkelijk geheven successierecht wordt herrekend. Het bedrag aan inkomstenbelasting dat bij de vervreemding binnen tien jaar op de aanslag wordt betaald, kan alsnog in aftrek worden gebracht voor de berekening van het successierecht, zodat uit de herrekening een teruggaaf volgt.

Vraag van de leden **Stevens** (CDA) en **Rensema** (VVD): Opmerkingen over het als persoonlijke verplichting aanmerken van rente die betrekking heeft op leningen die ter financiering van een aanslag in het successierecht zijn aangegaan.

Volgens de heer Rensema is het causale verband – voor zover de nalatenschap bestaat uit bronnen van inkomen – tussen de verkrijging en de daarop betrekking hebbende leningen voor de voldoening van het successierecht zodanig dat de rente op die leningen kwalificeert als aftrekbare kostenrenten. Die rente zou volgens hem vallen onder de voorstellen van de aftrekbeperking. Naar zijn mening is het door mij genoemde arrest van de Hoge Raad – BNB 1994/298 – niet overtuigend. Bij een iets andere casus zou er volgens hem nog ruimte zijn voor een andersluidend standpunt van de Hoge Raad.

Het verheugt mij dat zowel de heer Stevens als de heer Rensema hun erkentelijkheid hebben uitgesproken voor mijn toezegging van om in hun individuele gevallen na te gaan of de hardheidsclausule toepassing zou moeten vinden.

In de schriftelijke stukken is door mij aangegeven dat rente die betrekking heeft op leningen die zijn aangegaan ter financiering van een aanslag in het successierecht als persoonlijke

verplichting dienen te worden aangemerkt. In dat verband is door mij gewezen op het arrest van de Hoge Raad van 22 juli 1994, BNB 1994/294.

Ik heb dat arrest – naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Rensema – nog eens met een ruimhartig oog nagelezen. De formulering van de Hoge Raad laat mijns inziens echter niets aan duidelijkheid te wensen over. Ik citeer in dat verband rechtsoverweging 3.2.

“Het Hof heeft geoordeeld dat recht van successie is verschuldigd over hetgeen krachtens erfrecht werd verkregen, en dat het van belanghebbende geheven recht derhalve niet is verschuldigd om de onroerende zaken te verkrijgen. Deze oordelen zijn juist. Successierecht is immers een de verkrijger persoonlijk betreffende schuld. De door het Hof aan deze oordelen verbonden gevolgtrekking dat onvoldoende verband bestaat tussen de lening en de verkrijging van de onderhavige onroerende zaken om de rente als op de inkomsten uit die onroerende zaken drukkende aftrekbare kosten als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 in aanmerking te nemen, is evenzeer juist.”

Deze formulering lijkt mij zodanig stellig dat er geen ruimte is om rente die betrekking heeft op leningen die aangegaan ter financiering van het successierecht als aftrekbare-kostenrente aan te merken. Niettemin ben ik bereid, zoals ik in de nota naar aanleiding van het eindverslag heb opgemerkt, om in individuele gevallen waarin de beperking van de renteaftrek op dit punt voor belastingplichtigen tot onbillijkheden van overwegende aard leidt, een tegemoetkomende regeling te treffen.

Vraag van het lid **Ter Veld** (PvdA) over afrekening bij emigratie  
Zou in geval van emigratie van een aanmerkelijke-belanghouder niet een gedeelte van de verschuldigde belasting, bijvoorbeeld 10 percent, direct moeten worden voldaan?

Zoals de geachte afgevaardigde mevrouw Ter Veld weet, bevatte het oorspronkelijke wetsvoorstel in geval van emigratie van de aanmerkelijk-belanghouder een regeling waarbij 25 percent inkomstenbelasting verschuldigd was over de waarde-

aangroei van het aanmerkelijk belang. De aldus verschuldigde belasting mocht in tien jaarlijkse termijnen worden voldaan. Tegen deze regeling werd kritiek geuit, omdat de aanmerkelijk-belanghouder belasting moest gaan betalen, terwijl hij geen financiële middelen in handen heeft gekregen. Het gevolg daarvan zou zijn dat de aanmerkelijk-belanghouder – teneinde die belasting te kunnen betalen – gelden aan de vennootschap waarin hij het aanmerkelijk belang heeft, zou moeten onttrekken, hetgeen ongunstig voor de continuïteit van de vennootschap zou kunnen zijn en daarmee ongunstig voor de werkgelegenheid. Een directe betaling van een gedeelte van de belasting die verschuldigd is in geval van emigratie van de aanmerkelijk-belanghouder kent dezelfde bezwaren als het oorspronkelijke voorstel. Dit is voor de reden geweest het voorstel van de directe afrekening te vervangen door dat van de conserverende aanslag.

Vraag van het lid **Schuyer** (D66) over aftrekbeperking pv-rente.  
De heer Schuyer vraagt zich af waarom aftrekbare-kostenrenten nog wel volledig aftrekbaar blijven; zij wijst daarbij naar rente ter financiering van beleggingen die aftrekbaar blijft, terwijl die beleggingen soms nooit dividend uitkeren. De heer Schuyer vraagt in dat verband of bij een belegging in een vennootschap die twee maal per jaar keuzedividend uitkeert waarbij om en om wordt gekozen voor stock-dividend en gewoon dividend de op die belegging betrekking hebbende rente wel of niet onder de aftrekbeperking valt.

In de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel is nadrukkelijk ingegaan op het onderscheid tussen aftrekbare-kostenrente enerzijds en persoonlijke-verplichtingenrenten anderzijds. Beslissend voor dit onderscheid is met name de aanwezigheid van een bron van inkomen. Zolang daarvan sprake is, is er vanuit fiscale optiek geen reden om de aftrekbaarheid van renten die betrekking hebben op de financiering van dergelijke bronnen te beperken. Indien de inkomsten uit die bron belast worden, bijvoorbeeld de dividenden waar mevrouw Ter Veld op doelt, dienen de met die bron samenhangende kosten aftrekbaar te

zijn. Dit betekent dat in het door de heer Schuyer genoemde voorbeeld van een vennootschap die om en om stock-dividend en gewoon dividend uitkeert, sprake is van een bron van inkomen; alsdan staat immers niet op voorhand vast dat geen belaste inkomsten zullen worden genoten.

Vraag van het lid **Rensema** (VVD) over fictief salaris.

De heer Rensema heeft een vraag gesteld over fictief salaris. Hij vraagt zich af of er in de praktijk aan de bovenkant ook een vaste norm kan worden gehanteerd, zoals het salaris van de hoogst betaalde andere werknemer vermeerderd met 25%. Als praktijkbenadering klinkt dit niet gek. Maar volgens de voorgestelde wettekst moet worden onderzocht wat een gebruikelijk loon is voor een soortgelijke dienstbetrekking waarbij een aanmerkelijk belang geen rol speelt. De dienstbetrekking van de hoogst betaalde andere medewerker hoeft niet altijd soortgelijk te zijn aan die van de aanmerkelijk-belanghouder. Dit kan tot uitdrukking komen in verschillende taken en verantwoordelijkheden. Dat zijn allemaal factoren die in de beschouwing kunnen worden betrokken.

Vraag van het lid **Ter Veld** (VVD): rente aftrekbaar tegen 25% bij a.b. De heer Rensema heeft aandacht gevraagd voor de volgende casus. Een belastingplichtige brengt zijn onderneming om niet-fiscale redenen in in een BV, waarbij aanzienlijke financieringslasten in privé ontstaan. Indien deze financieringslasten voortaan slechts tegen 25% aftrek kunnen worden gebracht, kunnen in veel gevallen grote problemen voor deze belastingplichtige ontstaan.

Aftrekbare kosten die drukken op de voordelen uit aanmerkelijk-belangaandelen worden in aanmerking genomen tegen hetzelfde tarief als waartegen de aanmerkelijk-belangvoordelen worden belast. Voor een tweetal situaties heb ik in de wet een uitzondering op de regel gemaakt, waardoor aftrek tegen tabeltarief mogelijk wordt. De eerste betreft de situatie dat aandelen in het kader van de verdeling van een nalatenschap worden verkregen en waarbij een schuld wegens overbedeling ontstaat. De tweede situatie betreft de situatie van reële bedrijfsovernames. Als de door de

heer Rensema geschetste casus hier niet op ziet, dan zie ik ook geen ruimte voor een ruimere aftrek.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP): Kan de staatssecretaris garanderen dat er geen ongelijkheid ontstaat tussen AB-houders en niet AB-houders?

Het nieuwe AB-regime is evenwichtig ten opzichte van de belastingheffing bij niet AB-houders.

De niet AB-houder wordt voor de dividenden weliswaar belast tegen het tabeltarief, doch de te behalen vermogenswinst als gevolg van de waardeinstijging van het aandeel, realiseert hij zonder belastingheffing.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP):

1. Bij koopopties is sprake van een AB indien de opties betrekking hebben op 5% van het geplaatste aandelenkapitaal. Wordt hier bedoeld het feitelijk geplaatste aandelenkapitaal of wordt rekening gehouden met de nog uit te geven aandelen?
2. Dient bij omwisseling van de optie in aandelenkapitaal te worden afgerekend over de waardegroei van de optie omdat de omwisseling een vervreemding is?

1. Voor de bepaling van een AB-positie dient uitgegaan te worden van het feitelijk geplaatste aandelenkapitaal op het moment dat beoordeeld wordt of er sprake is van een AB. Er kan geen rekening gehouden worden met toekomstig te plaatsen aandelenkapitaal.
2. Indien de optie wordt uitgeoefend hoeft er nog niet afgerekend te worden. Op grond van artikel 20c, tiende lid, wordt de verkrijgingsprijs van de optie gerekend tot de verkrijgingsprijs van de aandelen die in het kader van de uitoefening worden verkregen.

Vraag van het lid **Van den Berg** (SGP): Betekent de opstapregeling van artikel 70c dat deze belastingplichtigen direct na 1 januari 1997 de aandelen onbelast kunnen vervreemden aan een eigen BV of onbelast kunnen laten inkopen door de vennootschap?

Ja, de opstapregeling van artikel 70c bewerkstelligt inderdaad dat direct na 1 januari 1997 een belastingplichtige die in aanmerking komt voor

een dergelijke opstap, de aandelen onbelast kan vervreemden aan een eigen BV of onbelast kan laten inkopen door de vennootschap. Het is immers niet de bedoeling dat de waardeinstijging die tot 1 januari 1997 is ontstaan, in de belastingheffing wordt betrokken. De waardeinstijging van na 1 januari 1997 zit in de grondslag van het AB.

Vraag van het lid **Schuyer** (D66): zekerheidsstelling in strijd met Europees recht?

Ik zou de heer Schuyer een compliment willen maken met de snelheid waarmee hij de omvangrijke fiscale literatuur over het aanmerkelijk belang tot zich neemt. Ik heb eerst aan het eind van de middag kennis kunnen nemen van het door hem genoemde artikel van De Bont en ik geef mijn reactie dan ook met enig voorbehoud. De Bont stelt dat onder het Europese recht Nederland bij emigratie geen zekerheid zal kunnen eisen ter zake van de conserverende aanslag indien niet wordt voldaan aan het beginsel van proportionaliteit. Aan dit beginsel zou niet zijn voldaan indien de kosten verbonden aan het stellen van zekerheid zodanig zijn dat deze niet meer in verhouding staan tot het doel dat met de zekerheidsstelling wordt gediend.

Ik merk op dat het hierbij om een belangenafweging gaat waarbij de meningen uiteen zullen lopen. De door Nederland gekozen aanpak bij de emigratie gaat echter zeker niet verder dan die van andere landen met een maatregel bij emigratie, zoals Duitsland en Oostenrijk, en in bepaalde gevallen zelfs duidelijk minder ver. Ik ben dan ook van mening dat de Nederlandse oplossing evenwichtig is. In het op 17 oktober 1996 gewezen arrest in de zaak-Denkavit lijkt mijn opvatting te worden ondersteund. De advocaat-generaal in die zaak (het betreft de toepassing van de moeder-dochterrichtlijn) noemt het stellen van zekerheid door een lidstaat uitdrukkelijk als mogelijkheid om fiscale claims zeker te stellen.

Vraag van het lid **Schuyer** (D66): Kan worden aangegeven wat de relatie is tussen het aantal mensen die in het toptarief van de inkomstenbelasting vallen en degenen die vermogensbelasting betalen.

Ongeveer éénderde deel van de belastingplichtigen die worden geconfronteerd met het toptarief doet tevens aangifte vermogensbelasting. Van de mensen die aangifte vermogensbelasting doen rekent ongeveer 25% deels af tegen het 60%-tarief.

Vraag van het lid **Schuyer** (D66): De meeropbrengst met betrekking tot het aanpakken van nulconstructies is het meest geëigend om te worden aangewend voor de verlaging van het toptarief en de vermogensbelasting. Geeft de staatssecretaris bij de evaluatie van het wetsvoorstel aanmerkelijk belang c.a. inzicht in de meeropbrengst met betrekking tot het aanpakken van nulconstructies? Voor sommige kwesties, bijvoorbeeld de afkoop van alimentatie, behoeft de evaluatie wellicht geen drie jaar te duren.

Zoals in de toelichting op het Belastingplan 1997 is opgemerkt wordt de opbrengst van de in het AB-wetsvoorstel opgenomen maatregelen inzake het fictieve loon aangewend om de derving te compenseren die optreedt als gevolg van het achterwege laten van de aanpassing van de geschenkenregeling in het wetsvoorstel IB/LB 1997.

Overeenkomstig de door de Tweede-Kamerleden De Vries, Giskes, Van der Ploeg en Smits ingediende motie zal het wetsvoorstel inzake het aanmerkelijk belang c.a. met betrekking tot zijn werking en effecten worden geëvalueerd en zal daarover in de loop van het jaar 2000 worden gerapporteerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 761, nr. 21). Daarbij zal tevens aandacht worden geschonken aan de regelingen met betrekking tot fictief loon en fictieve rente en huur. Indien mogelijk zullen evaluaties van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel die voor dat tijdstip zijn afgerond in een eerder stadium worden gerapporteerd.

Vraag van het lid **Boorsma** (CDA):

1. Invloed op mensen op het platte land waar weinig/geen openbaar vervoer is.

2. Zonering. Waarom kan zo iets nu wel, terwijl het eerder is afgewezen.

3. Prof. Rietveld in ESB: voor files is een scherper middel nodig namelijk een spitsheffing. Gaarne mening Minister.

4. Als men de lastenverzwaring wil compenseren via de MRB, voor het volle bedrag, wordt dan al niet impliciet verondersteld dat er geen gedragseffect is?

1. De thans voorgestelde maatregel is een pure variabelisatiemaatregel die de automobilist bewuster moet maken van zijn rijgedrag. De doorsnee automobilist die niet meer dan circa 16 000 km rijdt gaat er op vooruit. De "veelrijder" zal meer moeten gaan betalen via de accijns. Een dergelijke incentive is niet veeleer op haar plaats voor mensen in de stedelijke gebieden. Ook voor de bewoner van het platte land die beperkte afstanden aflegt, geldt dat deze geen nadeel zal ondervinden van de variabelisatie. In het geval hij grotere afstanden moet afleggen kan hij de afweging maken die geheel met de auto af te leggen, dan wel met de auto te rijden naar plaatsen met een goede aansluiting op het openbaar vervoer-net. Dit laatste is ten slotte de doelstelling van de maatregel.

Waarom is een compensatiemaatregel voor de pomphouders aan de oostgrens thans wel mogelijk. De desbetreffende bepaling is voorwaardelijk geformuleerd ("kan"). Of een tariefdifferentiatie aan de grens uiteindelijk mogelijk zal blijken, hangt onder meer af van de vraag of "Brussel" met een derogatie akkoord zal gaan. De voorbereidingen voor een derogatieverzoek zijn inmiddels gestart. Over de uitvoeringsmodaliteiten zal uiteraard ook overleg met het bedrijfsleven worden gevoerd.

3. De conclusie van prof. Rietveld is tweeledig. In het eerste plaats bepleit hij het rekeningrijden niet op de lange baan te schuiven. Welnu dat is geenszins onze bedoeling. In de tweede plaats merkt hij op dat voor het fileprobleem een scherper middel gewenst is; een spitsheffing. Wij kunnen het met hem eens zijn dat rekeningrijden het geëigende middel is om tijd- en plaatsgevonden confestieproblemen aan te pakken. Het betreft dus een specifiek werkende maatregelen waar de onderhavige variabelisatie meer in algemene zin is gericht op de terugdringing van de automobiliteit.

4. Naast de directe effecten van accijnsverhogingen wordt in de belastingraming rekening gehouden met indirecte effecten zoals een

gedragsreactie op hogere benzineprijzen.

Noot 2 (zie blz. 413)

#### **Antwoord op vraag mr. W. F. C. Stevens**

Indien aanmerkelijk-belangaandelen krachtens erfrecht worden verkregen door een buitenlandse erfgenaam kan de in de conserverende aanslag opgenomen belastingschuld in beginsel niet in mindering komen bij de berekening van het verschuldigde successierecht. De belasting ten tijde van het overlijden is immers slechts invorderbaar onder de opschortende voorwaarde dat de aandelen binnen een termijn van tien jaar worden vervreemd. Indien een dergelijke vervreemding inderdaad plaatsvindt, is dat voor de heffing van het successierecht echter een nadere gebeurtenis op grond waarvan het oorspronkelijk geheven successierecht wordt herrekend. Het bedrag aan inkomstenbelasting dat bij de vervreemding binnen tien jaar op de aanslag wordt betaald, kan alsnog in aftrek worden gebracht voor de berekening van het successierecht, zodat uit de herrekening een teruggaaf volgt.

Het vorenstaande wordt in beginsel niet anders indien de aandelen zijn gelegateerd, of, bij ouderlijke boedelverdeling, aan een van de erfgenamen zijn toegescheiden. Ook dan geldt dat degene die aansprakelijk is voor de belastingschuld van de conserverende aanslag op zijn erfrechtelijke verkrijging in mindering kan brengen hetgeen hij op die aanslag heeft betaald, ook als hij niet degene is die de aandelen uit de nalatenschap heeft verkregen. Overigens ligt het in deze laatste gevallen voor de hand dat de erflater bij testament bepaalt dat op degene die de aandelen verkrijgt tevens de last rust om de belastingschuld van de conserverende aanslag te voldoen. Indien een dergelijke testamentaire voorziening ontbreekt keur ik in beginsel goed dat tussen de erfgenamen, de legataris en de fiscus een meerpartijenovereenkomst wordt gesloten waarbij de aansprakelijkheid voor de belastingschuld overgaat op degene die de aandelen heeft verkregen en de overige erfgenamen worden gevrijwaard ter zake van een eventuele inning van de conserverende aanslag.